

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
SELF-GOVERNMENT LOCAL
EN FRANCE

RÉSUMÉ D'HISTOIRE LÉGISLATIVE ET DOCTRINALE DU MOUVEMENT
DE DÉCENTRALISATION APPLIQUÉ A LA COMMUNE.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Samedi 7 Novembre 1908, à 11 heures,

PAR

PAUL LOPPIN

Président : M. LARNAUDE, professeur.

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur.
MARC SAUZET, professeur.*

PARIS

A. PEDONE, EDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1908

THESE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
SELF-GOVERNMENT LOCAL
EN FRANCE

RÉSUMÉ D'HISTOIRE LÉGISLATIVE ET DOCTRINALE DU MOUVEMENT
DE DÉCENTRALISATION APPLIQUÉ A LA COMMUNE.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Samedi 7 Novembre 1908, à 11 heures,

PAR

PAUL LOPPIN



Président: M. LARNAUDE, professeur.

*Suffragants: { MM. CHAVEGRIN, professeur.
MARC SAUZET, professeur.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1908

A mes Parents,

*Ce travail, bien faible témoignage
de ma reconnaissance,
est affectueusement dédié.*

INTRODUCTION

Parmi les idées réformatrices dont s'inspira la déclaration ministérielle lue, à la tribune, le 5 novembre 1906, par M. Clémenceau, président du conseil, les réflexions suivantes ne furent pas des moins remarquées :

« Installer, d'une façon définitive, la démocratie au gouvernement, l'organiser, la régler en l'amenant, pour sa consolidation, à se modérer elle-même dans l'exercice du pouvoir, tel est le but qu'à notre avis tous les républicains doivent se proposer.... La République a fondé la liberté en France. Il nous reste à lui donner ses développements naturels dans toutes les parties du régime républicain. C'est en vue d'une extension nouvelle d'attributions aux pouvoirs régionaux que sera proposée la réorganisation administrative.... »

Partant visiblement de ces principes et obéissant, en outre, à l'impulsion du mouvement décentralisateur qui n'a pas cessé de se produire tout le long du XIX^e siècle, certaines propositions de lois, émanées de l'ini-

tiative parlementaire, attiraient à nouveau l'attention, quelques mois après la déclaration du ministère Clemenceau, sur les idées que nous venons de rappeler.

C'était entre autres, à la Chambre, une proposition présentée, le 5 février 1907, par M. Charles Beauquier, député du Doubs, et plusieurs de ses collègues « tendant à la constitution de vingt cinq régions en remplacement des départements actuels »; au Sénat, c'était une proposition déposée à la séance du 7 mai 1907 par M. Boudenoot, sénateur du Pas-de-Calais, et « ayant pour objet la *création et l'organisation* des conseils cantonaux ».

Nous ne songerions pas à rapprocher ces deux propositions, bien que celle-ci fût un peu la contre-partie de celle-là, si l'une et l'autre ne se référaient à un même système qu'il nous paraît intéressant d'étudier: le *self-government*.

A diverses reprises, en effet, dans l'exposé des motifs de son travail, M. Beauquier invoque ce principe directeur: «... Aucun gouvernement, réellement *soucieux* des vrais intérêts de la patrie, ne saurait conserver la centralisation actuelle..... Les intérêts locaux doivent être décidés par les habitants de la région, sous réserve de l'intérêt général. Il faut que le gouvernement renonce à une concentration qui ne lui offre aucun point d'appui solide et l'isole aux jours des grandes crises..... Les nations libres, dont les

populations *se gouvernent par elles-mêmes*, sont toujours les plus fortes, les plus difficiles à soumettre. Elles savent organiser les guerres défensives, les guerres de partisans. Un corps de troupe est-il détruit ? Immédiatement, on en reconstitue un autre. Les Espagnols ont lutté avec avantage contre Napoléon grâce à leurs provinces indépendantes de la capitale, grâce à leurs assemblées locales, à leurs *juntas* ».

Ayant énuméré les divers avantages de la transformation qu'il rêve, M. Beauquier écrit en terminant : «... la centralisation est néfaste et il est urgent d'y substituer un régime de *self-government* plus rationnel, moins coûteux et moins dangereux au point de vue de la liberté et de la défense de la patrie ».

Le *self-government* ! Voilà l'idéal administratif auquel aspire M. Beauquier. Nous allons retrouver chez M. Boudenoit les mêmes préoccupations aboutissant au même souhait :

«... La pensée qui a inspiré la présente proposition de loi, déclare le sénateur du Pas-de-Calais, a pris sa source aux principes de liberté et de décentralisation sur lesquels doivent reposer les institutions d'un état républicain et démocratique.... Les principes de liberté politique et de décentralisation, la doctrine du *self-government* ne rencontrent plus que de rares adversaires à une époque et dans une nation démocratique, comme celles où nous vivons. Mais, dans la pra-

tique, dans l'application, les choses ne sont pas encore fort avancées.... »

S'efforçant de dissiper toute équivoque, M. Boudenoot ajoute qu'il ne faut pas confondre la décentralisation purement administrative au succès de laquelle il se dévoue, avec la décentralisation politique ou gouvernementale dont l'emploi serait aussi funeste à la sûreté de l'Etat qu'à la prospérité de la nation.

Voici, en peu de mots, la limite des réformes que l'honorable sénateur estime réalisables: «... N'hésitons pas à rendre le pouvoir communal, partout où cela en vaut la peine, collectif et multiple, de personnel et unitaire qu'il est aujourd'hui, munissons-le de plusieurs organes et faisons en sorte que le plus grand nombre possible de citoyens puissent fréquemment s'occuper d'administration et fassent leur éducation civique et politique, apprenant ainsi à se diriger, à s'éclairer, à se modérer eux-mêmes.... Quelle objection fera-t-on à cette pratique du *self-government*, du moment qu'on laisse subsister la tutelle dans toutes les questions qui l'exigent vraiment ?.... »

Lorsque des esprits de la culture de ceux que nous avons nommés attendent, de la mise en œuvre du *self-government*, une telle somme de bienfaits pour la nation, n'est-il pas naturel que la connaissance de cette panacée administrative s'impose comme un sujet d'actualité ? N'est-il pas légitime, autrement dit, que nous

cherchions à savoir ce qu'est le *self-government*, si c'est une notion nouvelle, si la chose, comme le mot anglais lui-même, est un article d'importation récente ou si, au contraire, notre passé historique n'a pas présenté, à plusieurs époques et sous une dénomination différente, quelques-unes des formes de cette institution ? Tel sera donc le point de départ de cette modeste étude.

En bonne logique, rien n'est plus urgent, pour bien connaître l'objet dont on parle, que d'essayer de le définir avec précision.

L'expression *self-government* comporte un sens large et un sens étroit. Le premier, qui est peut-être le plus fréquent, sinon le plus rigoureusement exact, repose sur une confusion avec l'idée de décentralisation. *Self-government* et décentralisation s'emploient communément l'un pour l'autre parce que le *self-government* ne présente guère d'applications plus importantes que la décentralisation (1). Dès lors, définir celle-ci n'est pas autre chose que déterminer les conditions suivant lesquelles, pour un cercle administratif donné, doit s'exercer le *self-government*.

Il y a deux façons de décentraliser. L'une s'attache par le moyen d'un recrutement basé sur l'élection ou tout autre procédé, hormis la nomination, à donner

(1) M. LARNAUDE, à son cours, année 1901-1902.

aux administrateurs locaux une certaine indépendance à l'égard du pouvoir central. La seconde a pour résultat d'accroître ou les attributions ou les pouvoirs de décision de ces administrateurs électifs (1).

En d'autres termes, on ne peut constater de réelle décentralisation que dans le cas d'une province ou d'une localité entièrement administrée par ses élus, sous le contrôle plus ou moins étroit de l'autorité supérieure. Voilà ce que signifie, dans un sens large, le *self-government*.

Dans un sens étroit et littéral, c'est le gouvernement des citoyens par eux-mêmes; c'est le système anglais suivant lequel les habitants, le plus souvent grands propriétaires du pays, assurent gratuitement les services d'une administration locale dégagée autant que possible de toute tutelle. Ainsi, la petite paroisse anglaise, qui est la circonscription-type faisant encore l'application la plus pure de ces principes, s'administre elle-même grâce à une assemblée de ses habitants. Cette assemblée de paroisse, appelée *vestry* et com-

(1) BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1901, p. 81. — « On ne décentralise pas, au contraire, écrit M. Berthélemy, lorsqu'on se borne à accroître, comme cela s'est fait à différentes reprises, les pouvoirs ou les attributions des agents locaux du pouvoir central, des préfets ou des recteurs, par exemple.

... On a cherché une expression pour caractériser les mesures par lesquelles on accroît les pouvoirs ou les attributions des agents locaux du pouvoir central; on emploie le mot *déconcentration*. »

posée de tous les citoyens qui paient l'impôt foncier, se réunit librement pour décider des intérêts communs. L'exécution des décisions, prises en toute indépendance, sans aucune autre limitation que le respect des lois, est ensuite confiée non pas à un seul agent mais à des commissions spécialement nommées par le *vestry*. Il y a, notamment, des comités routiers, sanitaires, scolaires, des commissions exécutives pour les édifices publics, les églises, les cimetières, l'assistance des pauvres.

Il ne faudrait pas croire, cependant qu'il s'agit, en l'espèce, du gouvernement direct absolu, par les citoyens, de toutes les affaires publiques. Non; se bornant à une liberté complète en ce qui touche le domaine privé et la direction des affaires locales, le système du *self-government* laisse au pouvoir central les attributions pour lesquelles la promptitude d'exécution, une expérience particulière et l'emploi des forces communes sont indispensables (1).

Cette réserve faite, le principal aspect sous lequel on envisage, d'ordinaire, le *self-government* consiste dans la gratuité des services. M. Larnaude enseigne, en effet, qu'un tel régime implique, tout d'abord, l'idée de fonctions publiques remplies par les citoyens

(1) MAURICE BLOCK, *Petit dictionnaire politique et social*, 1896, V^o *self-government*.

eux-mêmes, qui continuent cependant d'exercer leur métier ou leur profession; c'est, en outre, l'idée de fonctions publiques occupées gratuitement. Voici quelques exemples d'institutions françaises qui rentrent dans cette catégorie: les conseils généraux et d'arrondissement, les tribunaux de commerce, le jury, les suppléants de juges de paix, les délégués cantonaux pour l'instruction publique, les répartiteurs, etc.

A la notion ainsi comprise du *self-government* s'oppose la fonction publique de carrière, le fonctionnarisme ou, si l'on veut, la bureaucratie. Il va de soi que cette fonction professionnelle, à laquelle on se prépare souvent de longue main, exclut toute autre occupation et qu'elle est généralement rétribuée (1).

Connaissant les traits essentiels de ce système (2), nous pouvons aborder maintenant, semble-t-il, l'examen des différentes questions que nous avons indiquées plus haut. Toutefois, le *self-government* pouvant s'étendre à maints organes et aux trois grandes divisions territoriales de l'Etat : département, arrondissement, commune, l'étude complète d'un sujet aussi

(1) M. LARNAUDE, à son cours, 1901-1902.

(2) L'énoncé des diverses idées contenues dans le terme *self-government* démontre assez qu'il n'existe, pour les évoquer toutes, aucune expression française réellement équivalente. Ainsi se justifie l'emploi de cette locution étrangère.

vasté comporterait des développements que ne sauraient admettre les proportions restreintes d'un travail comme le nôtre. Aussi bien, puisque nous devons faire choix d'un aspect particulier de ce sujet et le considérer à l'exclusion de tout autre, sommes-nous résolu à ne traiter ici que du *self-government* local, c'est-à-dire du mouvement de décentralisation limité à la commune française (1).

Nous rechercherons, d'abord dans l'ancienne France, ensuite dans les transformations successives qu'a subies notre pays depuis 1789 jusqu'à nos jours, si les coutumes et les actes législatifs permettent d'avancer que ce mode d'administration ait été pratiqué ou le soit encore au sein de nos communes. Puis, parallèlement à ces investigations, nous aurons soin de faire une place aux doctrines émises par les écrivains, les juristes ou les politiques les plus qualifiés, qui ont servi ou combattu, au XIX^e siècle, la cause de la décentralisation communale.

Nous dirons, enfin, ce que nous pensons de l'application du *self-government* local en France et s'il est à souhaiter que les réformes préconisées par MM. Beauquier, Boudenoot et les décentralisateurs, se réalisent un jour.

(1) Il s'agira, bien entendu, de la commune en général, et nous excepterons notamment de ce programme l'historique de l'organisation spéciale de Paris et de Lyon.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Ancienne France.

§ 1^{er} — Les communes jurées.

S'il est besoin que nous expliquions les motifs de notre préférence pour une étude du mouvement de décentralisation appliqué à la commune plutôt que pour toutes recherches du même genre concernant telle autre division plus importante de l'Etat, nous trouvons la justification de ce choix dans les lignes suivantes de M. Paul Leroy-Beaulieu (1) :

«...Il fut un temps, bien loin de nous, il est vrai, où l'organisation de nos villes, bourgs et communes *présenta beaucoup d'analogie avec l'organisation des villes, bourgs et paroisses anglais*. On a dit avec exa-

(1) *L'administration locale en France et en Angleterre*, 1872, p. 75.

génération sans doute, quoique avec un certain fond de raison, que si la commune est moins vivante en France que dans tout autre pays, nulle part elle n'a un passé plus glorieux... »

Le temps auquel M. Leroy-Beaulieu fait ici allusion est compris entre les XII^e et XIV^e siècles. C'est l'époque de ce qu'on a appelé l'*affranchissement des communes*.

Lorsque les désordres accumulés par l'anarchie féodale eurent réduit le peuple à la pire détresse, un grand nombre de villes se croyant assez fortes pour lutter contre l'arbitraire des seigneurs, ne reculèrent pas devant l'insurrection. Presque partout, bien qu'avec un succès inégal parce qu'avec une audace différente, les artisans et les bourgeois surent imposer leur volonté au suzerain et consignérent dans des chartes les franchises obtenues (1).

Dans les endroits où ce résultat fut le plus complètement acquis, la commune prit alors naissance à la suite d'une sorte de *conjuraton* ou de serment que

(1) L'une des plus célèbres, parmi ces chartes, fut la loi de Beaumont-en-Argonne que l'archevêque de Reims, Guillaume aux Blanches-Mains, octroya à cette agglomération en 1182. Grâce aux précieuses libertés qu'elle consacrait ou fondait, ladite loi fut adoptée par plus de trois cents villes et villages lorrains, champenois et ardennais. Petite commune d'à peine un millier d'habitants, Beaumont fait aujourd'hui partie de l'arrondissement de Sedan. P. VIOLLET, *Histoire des institutions politiques et administratives*, t. III, 1903, p. 17. — Voir BONVALOT, *Le Tiers État, d'après la charte de Beaumont et ses filiales*, 1884.

se prêtaient mutuellement les habitants. Ils se juraient assistance et protection dans les diverses circonstances de la vie et principalement en cas de retour offensif de l'oppression du seigneur (1).

C'est ce qui explique le nom de *commune jurée*, en usage surtout dans le Nord de la France (2).

Les villes, disons-nous, ne connurent pas toutes les mêmes libertés. L'organisation de celles qui avaient acquis leurs franchises après entente amiable avec le

(1) « L'enthousiasme républicain des vieux temps, dit Augustin Thierry, dans ses admirables *Lettres*, se communiquait de proche en proche, et produisait des révolutions partout où il se trouvait une population assez nombreuse pour oser entrer en lutte avec la puissance féodale. Les habitants des villes que ce mouvement avait gagnés, se réunissaient dans la grande église ou sur la place du marché, et là, prêtaient sur les choses saintes, le serment de se soutenir les uns et les autres, de ne point permettre que qui que ce fût fit tort à l'un d'entre eux ou le traitât désormais en serf. C'était ce serment ou cette *conjuración*, comme s'exprimaient les anciennes chroniques, qui donnait naissance à la commune. Tous ceux qui s'étaient liés de cette manière, prenaient dès lors le nom de *communiers* ou de *jurés*, et pour eux, ces titres nouveaux comprenaient les idées de devoir, de fidélité et de dévouement réciproque exprimées dans l'antiquité par le mot citoyen. Pour garantie de leur association, les membres de la commune constituaient, d'abord tumultuairement, et ensuite d'une manière régulière, un gouvernement électif... » *Lettres sur l'Histoire de France, 1827*, p. 220.

(2) Les communes affranchies du Midi prirent plus particulièrement le nom de *consulats*. En règle générale, l'insurrection fut beaucoup moins souvent l'origine de leur éclosion, et, en conséquence, leur organisation intérieure différa quelque peu de celle des cités du Nord. Nous bornerons donc notre étude à la commune jurée.

châtelain se différenciait absolument de la constitution des localités qui les avaient gagnées les armes à la main. Tandis que les premières demeuraient de simples villes affranchies, celles-ci, en s'élevant au rang de communes, allaient exercer, comme telles, une véritable souveraineté (1). De là provient, nécessairement, une distinction qui répartit en plusieurs catégories les localités existant en France à la veille des temps modernes.

Ce sont d'abord les *communes* proprement dites, dont les privilèges essentiels consistent à choisir les magistrats municipaux, à rendre la justice et à faire œuvre législative. Viennent ensuite les villes de *prévôté* ou de *bourgeoisie*, qui, malgré la concession de franchises importantes, continuent cependant à être administrées par un prévôt seigneurial ou royal (2).

Enfin, à un degré bien inférieur, on trouve une foule innombrable de *communautés d'habitants*, éparpillées

(1) Cf. AUGUSTIN THIERRY, *Lettres sur l'histoire de France*, 1827, p. 228. C'est ce que fait observer aussi M. LUCHAIRE dans son ouvrage sur ce sujet : « Quand ce mouvement populaire a eu pour résultat, non seulement d'assurer au peuple les libertés de première nécessité qu'il réclamait, mais encore de diminuer à son profit la situation politique du maître, en enlevant à celui-ci une partie de ses prérogatives seigneuriales, il n'en est pas seulement sorti une ville affranchie, mais une *commune*, seigneurie bourgeoise, investie d'un certain pouvoir judiciaire et politique. *Les communes françaises au temps des Capétiens directs*, 1890, p. 15.

(2) ESMEIN, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, t. I, 1892, p. 300.

dans la campagne, sans magistrats ni garanties d'aucune sorte. Alors que les deux premières catégories comprennent les localités importantes, les agglomérations urbaines, la troisième, au contraire, se compose uniquement des villages ou hameaux remplis par la population rurale.

Combien il est instructif de rencontrer aujourd'hui, en Angleterre, quant aux différences entre les institutions des *boroughs* ou populations agglomérées et celles des paroisses rurales, cette même distinction qui existait déjà en France au moyen âge ! (1)

Il est clair qu'au point de vue où nous nous plaçons, l'administration des communes proprement dites nous intéresse seule. Aussi étudierons-nous succinctement les caractères distinctifs par lesquels cette administration est susceptible de présenter une certaine ressemblance avec une organisation en forme de *self-government*. Ce sont les pouvoirs de la commune en tant que personne féodale; le mode de nomination et les attributions des magistrats municipaux; la participation des simples citoyens aux affaires publiques et l'assemblée générale des habitants; et, enfin, l'indépendance financière.

A. — Parmi les pouvoirs qu'exerçait la commune,

(1) LEROY-BEAULIEU, *L'administration locale en France et en Angleterre*, 1872, p. 78.

celui qui contribuait le plus à parer cette association d'habitants (1) d'une sorte de puissance souveraine est, sans conteste, le droit de guerre. Si la commune a souffert quelque injure ou si l'ennemi la menace, la cloche du beffroi appelle tous les citoyens valides assujettis au service militaire; puis le maire et les échevins les conduisent sur les remparts ou à l'assaut de la cité voisine. Malheur à ceux qui, en de telles circonstances, auront éludé l'obligation sacrée de participer à la défense de la collectivité ! Selon la chartre de Rouen, adoptée par un grand nombre de villes normandes, ces mauvais communiers seront frappés d'une amende sévère et ils s'exposeront, en outre, à voir démolir leur maison (2).

A ce droit de porter les armes, la commune jurée en ajoute d'autres, qui, pour être d'essence pacifique, n'en sont pas moins des signes indubitables de son autonomie. Nous avons cité plus haut, comme tels, les privilèges de nommer les magistrats municipaux, de rendre la justice et de légiférer.

Si l'on admet assez facilement que la commune soit jalouse de procurer aux citoyens, qui ont prêté le ser-

(1) Nous disons: association d'habitants, parce que c'est toujours ainsi et jamais comme circonscription territoriale qu'il faut envisager la commune ancienne. BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1901, p. 172, note 5.

(2) LUCHAIRE, *Les communes françaises*, 1890, p. 179.

ment communal, l'avantage de n'être jugés que par leurs pairs, c'est-à-dire par le tribunal de l'échevinage, en revanche, le droit de législation paraît beaucoup plus exorbitant. Ce privilège n'est cependant qu'une conséquence naturelle du droit de justice. Au moyen âge, en effet, il est de principe que tout justicier doit avoir la faculté d'édicter des règlements dans la mesure où sa juridiction est compétente (1).

Mentionnons enfin, comme autant de preuves secondaires de l'indépendance, le droit de battre monnaie, la cloche, le coffre destiné à renfermer les archives et le sceau qu'on appose sur les traités signés au nom de la commune (2).

B. — Voilà les principaux pouvoirs de cette « seigneurie bourgeoise ». Quels sont maintenant les organes par lesquels ils s'exercent ? Quels sont le mode de nomination et les attributions des magistrats municipaux ?

Chaque ville possède un corps d'administrateurs appelés tantôt jurés, tantôt pairs ou échevins et qui détiennent tous les pouvoirs de la commune. Ils sont

(1) ESMEIN, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, t. I, p. 293.

(2) GASQUET, *Institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, 1885, t. II, p. 193 ; ESMEIN, *op. cit.*, p. 296 ; M. P. VIOLLET, dans son *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*, 1903, t. III, p. 17, attache une extrême importance à l'existence du sceau ; pour lui, une localité qui ne posséderait pas cet attribut, ne serait pas une véritable commune.

présidés par le premier d'entre eux, auquel on donne le nom de « mayeur », de « major » ou de « maire »; mais ce président n'est qu'un dignitaire dont l'autorité n'est pas distincte de celle du corps de ville et qui ne peut rien par lui-même.

Dans les localités où l'élément démocratique a pris une certaine importance, les chefs des corps d'arts et métiers élisent, en général pour un an, non seulement les échevins mais aussi le maire. L'élection du premier magistrat municipal a lieu, à vrai dire, sur une liste de trois candidats présentés par le maire et les échevins sortants. C'est là, assurément, une notable restriction au droit de vote. Cependant si l'on regarde comment la désignation du nouveau « mayeur » se fait dans d'autres catégories de communes, ce système n'apparaît pas, pour l'époque, aussi tyrannique qu'on serait porté à le croire. A cause de l'extrême diversité d'organisation des villes du moyen âge, il en est, en effet, dans lesquelles le maire est imposé par les échevins sortants eux-mêmes; et enfin dans les bourgades où la lutte contre le seigneur a été trop timide, c'est au château qu'appartient la nomination directe du maire, sur une liste confectionnée par les soins du corps municipal.

C. — Mais que le maire soit élu ou nommé, ce fait seul ne saurait avoir une influence décisive sur la

constatation ou la négation d'un régime de *self-government* dans la commune jurée.

Ce qu'il est essentiel de remarquer, c'est que ses habitants se suffisent à eux-mêmes dans tous les détails de l'administration locale et qu'il assument gratuitement, en maintes occasions, la charge des fonctions publiques. A côté des jurés, pairs ou échevins, dont le rôle principal est de constituer à la fois une administration et un tribunal (1), nombre de villes ont, dès la fin du XII^e siècle, donné aux simples citoyens une place importante dans la direction de la commune et particulièrement dans la gestion des services financiers.

D'après la charte de Tournai, la commune tout entière élit quatre bourgeois, qui doivent concourir, avec quatre jurés, à la garde des amendes résultant de la répression des crimes ou délits commis contre la cité. La même charte prévoit deux autres sortes de fonctions pour lesquelles on fait appel aux simples citoyens choisis en dehors des magistratures municipales : il en est ainsi, d'une part, pour la perception des tailles d'un produit de plus de quatre cents livres,

(1) En tant que juges, les échevins ont la juridiction gracieuse, civile et criminelle ; comme administrateurs, ils veillent à l'emploi des deniers communaux, à l'entretien des fortifications, des monuments et des voies publiques, assurent la promulgation des règlements, l'établissement des tailles et la police des marchés. LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 157.

— les bourgeois qui secondent, à cet effet, les échevins de la commune jurée apparaissent un peu comme les ancêtres de nos répartiteurs actuels — et d'autre part, pour la surveillance des chauds fours, de la confrérie de Saint-Christophe et des veilles de nuit (1).

D. — Mais là ne se borne pas la participation effective des citoyens au gouvernement de leur ville. Il est un autre organe que nombre d'historiens, et, parmi eux, Augustin Thierry, considèrent comme le pivot de l'administration locale du moyen âge: c'est *l'assemblée générale des habitants de la commune*. Suivant l'auteur des « *Lettres sur l'histoire de France* » (2), c'est dans cette réunion populaire que les bourgeois, convoqués au son de la cloche du beffroi, élisent leurs magistrats et décident des affaires qui offrent un intérêt vital pour la cité. Cette assemblée se tient de temps à autre, le dimanche, devant la porte de l'église, à la sortie de la messe ou des vêpres (3); les discussions n'y donnent pas lieu à un véritable vote, mais il est loisible à chacun de faire connaître son avis sur les questions débattues, avis qu'un notaire installé en plein vent recueille dans un procès-verbal (4).

(1) LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 165.

(2) AUGUSTIN THIERRY, *Lettres*, 1827, p. 221 et 222. (Voir *suprà*, p. 17, note 1).

(3) BARRÉAU, *Le village sous l'ancien régime*, 1882, p. 31.

(4) DE TOCQUEVILLE, *L'ancien régime et la Révolution*, 1860, p. 91 et 94.

A considérer le nom même de ces concours de peuple, on pourrait croire que tous les habitants de la commune, sans exception, y prissent part. Sans doute, il en est ainsi, jusqu'à la veille de la Révolution, dans les simples « communautés » rurales, dans les villages où le nombre des citoyens est très restreint; ces petites localités, nous l'avons dit, n'élisent même pas de magistrats municipaux, et leurs assemblées générales, présidées par le juge local ou le syndic (1), constituent l'unique organe d'une administration qui est, à proprement parler, un mélange de gouvernement direct et de referendum. Mais les choses se passent tout différemment dans les villes importantes; le droit électoral n'y appartient, en effet, qu'à une faible minorité issue d'une sélection fort peu démocratique entre les habitants (2). Or, cet exclusivisme paraît de nature à

(1) LA POIX DE FRÉMINVILLE, *Traité du gouvernement des biens et affaires des communautés d'habitants*, 1760, p. 186 et suiv.

(2) Il en est ainsi, selon M. GASQUET, « surtout dans les villes qui avaient derrière elles un passé politique. Le droit électoral n'appartenait qu'aux bourgeois. Or, dit LOYSEAU, « les viles personnes du peuple n'ont pas le droit de se qualifier bourgeois; aussi n'ont-elles pas part aux honneurs de la cité, ni voix aux assemblées, en quoi consiste la bourgeoisie ». A Rethel, il fallait pour participer aux assemblées, être inscrit sur le registre des tailles; à Reims, ce droit était réservé à ceux qui payaient la taxe des pauvres ou qui étaient préposés à la garde des portes de la ville.

Rarement les habitants des faubourgs étaient admis dans l'assemblée dite populaire. Ailleurs, le corps des bourgeois était

corroborer la thèse des auteurs contemporains qui, contrairement à une opinion autrefois admise (1), estiment que l'administration des anciennes communes, présenta, avant tout, un caractère aristocratique (2).

Quoi qu'il en soit, il suffit à l'esprit de la démonstration ici poursuivie que cet organe de l'assemblée générale des bourgeois participe réellement à la direction des affaires locales. Et cela n'est douteux que pour un petit nombre de penseurs. Quelques historiens prétendent bien, il est vrai, qu'au début, le peuple est convoqué sur la place publique beaucoup plus pour entendre la lecture des ordonnances élaborées par la municipalité, pour approuver les élections ou les travaux de la bourgeoisie gouvernante, que pour délibérer sur les questions d'administration ou de politique municipales et faire acte de souveraineté (3). Cependant, les plus sceptiques sont contraints

réduit à l'infime minorité des habitants, à quatre cents personnes à Périgueux, à douze cents à Bordeaux. » *Institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, 1885, t. II, p. 217.

(1) AUGUSTIN THIERRY, notamment, affirme que la démocratie a joué le premier rôle dans l'organisation communale primitive. *Lettres sur l'Histoire de France*, p. 219.

Dans son *Histoire de la civilisation en France*, 9^{me} édition, 1864, t. IV, p. 62, GUIZOT soutient la même opinion.

(2) En ce sens : LUCHAIRE, *Les communes françaises*, 1890, p. 153; 173, 212, 213 ; — GLASSON, *Histoire du droit et des institutions de l'ancienne France*, 1893, t. V, p. 88.

(3) LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 173.

d'avouer que si l'absence de documents, jusqu'au XII^e siècle, autorise, à ce sujet, toutes les conjectures, les textes datant de la fin du XIII^e siècle rendraient l'intransigeance difficile. Il résulte, en effet, de ces textes que les réunions des membres de la commune ont lieu surtout en matière financière et chaque fois que des circonstances exceptionnelles ou des périodes de crise donnent naissance à des affaires d'une gravité particulière (1). On voit alors la plus grande partie de l'assemblée invoquer l'expérience des sages,

(1) M. GLASSON, *op. cit.*, p. 88, produit quelques exemples de cette intervention populaire dans les affaires de plusieurs villes importantes : « A Rouen, l'administration financière fut organisée en 1283, dans une assemblée générale des bourgeois, à laquelle prirent part, en outre, les magistrats locaux et des commissaires du roi. En 1321, un statut municipal de Rouen décida qu'à l'avenir la répartition des impôts et le vote des emprunts supérieurs à mille livres seraient soumis à l'assemblée générale. L'année précédente, on avait réuni à Abbeville tout le commun pour approuver un traité de paix et aussi pour assister à la reddition des comptes du maire accusé de concussion. Dans la même année de 1320, les commissaires royaux avaient réuni à Senlis l'assemblée générale des bourgeois pour statuer sur le maintien ou la suppression de la commune et la grande majorité s'était décidée dans le second sens. En 1332, l'assemblée générale de Saint-Jean d'Angély délibéra sur un traité d'alliance et sur l'établissement d'un nouvel impôt. Dans la même commune, aux siècles suivants, l'usage s'introduisit de consulter les bourgeois sur la plupart des questions. Pour régulariser cet usage, on imagina, en 1402, de faire représenter le peuple par un nouveau corps de cent notables qu'il choisissait lui-même ; mais, en réalité, c'était supprimer l'usage ».

des anciens et leur accorder voix prépondérante dans le choix des résolutions à prendre (1).

Certes, un tel spectacle, une pareille collaboration en vue du bien public, des éléments les plus disparates de la cité du moyen âge ne ressemblent qu'imparfaitement au régime de *self-government* qui fonctionne aujourd'hui, en Angleterre, par le moyen de commissions spécialisées; on ne saurait nier néanmoins que ce mode d'administration ne fût contenu en germe dans l'organisation de l'ancienne commune autonome.

E. — Pour si rapide que soit notre esquisse de la vie municipale de cette époque reculée, elle ne doit pas, sous peine de tolérer une véritable lacune, laisser complètement dans l'ombre le système financier de ces petites républiques.

Du jour où la commune s'est constituée — que ce soit après une lutte sanglante ou après entente amiable avec le seigneur, le résultat est, à ce point de vue, identique, — elle a, du même coup, assumé les charges pécuniaires que comporte sa nouvelle situation politique. Ne devant plus compter sur l'aide du suzerain dont elle relevait la veille, il lui incombe, comme à toute seigneurie, de chercher en elle-même des ressources suffisantes. Les moyens auxquels la commune

(1) BABEAU, *Le village sous l'ancien régime*, 1882, p. 33.

recourt pour se procurer cet argent sont au nombre de quatre : 1° les revenus judiciaires ; 2° les propriétés ; 3° les impôts indirects et 4° les impôts directs (1).

Imitant en cela le seigneur, pour qui la justice, indépendamment de son rôle de protection sociale, constitue une source importante de revenus, la commune fait rentrer dans le trésor municipal la plus grande partie des amendes auxquelles le tribunal de l'échevinage condamne les justiciables. D'autre part, la ville, en sa qualité de propriétaire, perçoit des droits représentant le loyer des terres, maisons, moulins ou étaux des halles dont elle accorde la jouissance aux habitants (2).

Quant aux impôts indirects, bien qu'ils soient, en général, peu élevés, leur diversité produit, en fin de compte, des sommes assez considérables : ce sont des péages et tonlieux de tout genre ; *des droits de minage* établis sur la vente des grains, *des droits de sceau* et surtout *des droits de cauchiage*, qui frappent les charrettes aux portes de la ville (3). Enfin, le budget local s'alimente encore à l'aide du *droit d'entrée* exigé des nouveaux bourgeois et de la *taille communale* ; ce sont les impôts directs.

(1) LUCHAIRE, *Les communes françaises*, 1890, p. 192.

(2) GLASSON, *Histoire du droit et des institutions de l'ancienne France*, 1893, t. V, p. 99.

(3) GLASSON, *ibid.*, p. 100.

Dans un grand nombre de villes, la taille est la contribution principale et aucun communier ne peut s'y soustraire. Répartie suivant la fortune de chacun, elle fonctionne au moyen de la déclaration que tout taillable est contraint de faire à la municipalité sous la foi du serment. Déjà dans ces temps lointains, de même qu'on le constate de nos jours dans les projets d'impôt sur le revenu, l'autorité s'inquiète de la possibilité des déclarations mensongères; aussi édicte-t-elle contre les fraudeurs des pénalités sévères que nous n'aurions garde de proposer comme modèles au législateur de 1908 ! (1)

Voilà passée en revue, dans ses grandes lignes, l'organisation communale la plus libre que la France ait jamais connue; car il est incontestable qu'à aucun moment nous ne retrouverons ce gouvernement du peuple par le peuple développé à un si haut point.

§ 2. — Décadence des communes.

On serait tenté de supposer qu'une administration aussi sagement ordonnée, des rouages dont la ma-

(1) « Toute fausse déclaration entraînait la confiscation, au profit de la ville, de la partie du revenu passée sous silence par l'intéressé. Toute résistance aux collecteurs de la taille, tout refus de payer l'impôt était puni de peines graves qui variaient suivant les localités. On pouvait être emprisonné et banni de la ville, ou bien on s'exposait » — châtiment fréquent au moyen âge — « à voir sa maison privée de son toit. » LUCHAIRE, *Les communes françaises*, 1890, p. 194.

nœuvre était confiée aux citoyens eux-mêmes eussent valu aux villes autonomes une ère sans fin de puissance et de prospérité. Il n'en fut rien, ou, tout au moins, cette période fut relativement de courte durée. Quelles qu'aient été la rigueur des prescriptions fiscales et la variété de leur système d'impôts, les communes se trouvèrent bientôt aux prises avec des embarras d'argent irrémédiables; dans leur ignorance des règles de la comptabilité publique qui président à l'équilibre des budgets modernes, elles engageaient des dépenses inconsidérées sans se préoccuper des recettes et ne savaient plus ensuite que recourir à l'emprunt. C'est de là, précisément, que vint en grande partie leur décadence. Lorsque les villes durent faire appel au concours pécuniaire du seigneur et surtout du roi, elles signèrent implicitement la renonciation à leur indépendance. Le droit qu'elles donnèrent ainsi au suzerain d'intervenir dans la gestion de leurs finances ne put, en effet, que préparer leur assujettissement (1).

Telle n'était point, toutefois, la seule cause de la réaction qu'il appartenait à la monarchie absolue de provoquer à l'encontre de l'autonomie communale. La royauté ne devait pas, sans danger pour son existence même et l'unité nationale en voie de formation,

(1) LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 192.

laisser subsister ces petits Etats dans l'Etat. Mais une exécution d'ensemble des communes eût été impolitique au premier chef. Il était beaucoup plus habile de les atteindre par une suite de mesures particulières. C'est ainsi que Charles IX restreignit l'importance de la justice communale en enlevant aux magistrats locaux la connaissance des causes civiles; il jugea suffisant de leur laisser la compétence en matière criminelle et de police (1).

D'autre part, en vertu du droit de surveillance générale sur tout le royaume que le pouvoir central s'était réservé, ce fut un jeu pour lui de découvrir, dans l'administration des villes, matière à critique, c'est-à-dire à intervention. Les désordres et les rixes qui se produisaient souvent dans les assemblées d'habitants

(1) « Pour donner quelque ordre à la police des villes de nostre royaume, et pourvoir aux plaintes qui de ce nous ont esté faites, avons donné que les maires, échevins, consuls, capitouls et administrateurs des corps desdites villes qui ont eu ci-devant, et ont de présent l'exercice des causes civiles, criminelles et de la police, continuëront ci-après seulement l'exercice du criminel et de la police, à quoi leur enjoignons vaquer incessamment et diligemment, sans pouvoir d'oresnavant s'entremettre de la connoissance des instances civiles entre les parties, laquelle leur avons interdite et défenduë, et icelle renvoyons et attribuons à nos juges ordinaires ou des hauts justiciers des villes, où y a corps et communautéz tels que dessus : nonobstant tous privilèges, coutumes, usances et prescription que l'on pourroit alléguer au contraire ». (*Ordonnance sur la réforme de la justice*, Moulins, février 1866, art. 71). — ISAMBERT, *Anciennes lois françaises*, t. XIV, p. 208.

fournirent le prétexte désiré. Aussi Henri IV résolut-il d'interdire en plusieurs villes ces sortes de réunions populaires « parce qu'elles sont favorables aux pratiques et aux brigues de la populace donnant communément sa voix à ceux desquels elle s'attend de profiter d'une bonne chère et d'autre utilité » (1).

Une fois engagée dans cette voie, la royauté ne pouvait qu'être tentée de s'immiscer continuellement dans les affaires des cités. Peu à peu le gouvernement local, qui, en certains endroits, était devenu anarchique et avait commis les plus dangereux excès (2) dut s'effacer devant les fonctionnaires royaux; les élections, par exemple, étaient cassées quand elles déplaisaient au roi (3). Enfin et surtout, ce qui porta le coup de grâce à l'indépendance communale, ce fut, le 27 août 1692, la promulgation, par Louis XIV, d'un édit qui « établissait en titre d'office fermé et héréditaire en chaque ville et communauté du royaume, un conseiller maire de la ville et communauté, à l'exception des

(1) GASQUET, *Institutions politiques et sociales de l'ancienne France*, 1885, t. II, p. 217.

(2) « En 1447, les habitants d'Aurillac citèrent leurs consuls devant le grand conseil et les accusèrent de les avoir accablés de tailles indues, d'avoir employé le denier des tailles à leurs affaires particulières et de n'en avoir pas rendu compte, de s'être exemptés personnellement de la taille et d'avoir imposé leur part sur les autres habitants. » GASQUET, *op. cit.*, p. 212.

(3) BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1901, p. 172.

bonnes villes de Paris et Lyon, où les prévôts des marchands seront nommés en la manière accoutumée » (1).

Quelques années plus tard, le roi confirmait et aggravait cette mesure en rendant un édit qui portait « création, dans chaque paroisse où il n'y avait pas de maire, d'un syndic perpétuel pour avoir le soin de l'administration des affaires des communautés » (2).

Bien que Louis XIV eût déclaré, dans le préambule de l'édit de 1692, que son seul désir fût « d'empêcher la cabale et les brigues qui avaient eu, le plus souvent, beaucoup de part à l'élection des magistrats communaux », la suite des faits démontra qu'en réalité, cette mesure destructive des antiques libertés des communes n'était pas dictée par autre chose qu'un impérieux besoin d'argent. Les ministres imaginèrent, en effet, de tirer des ressources financières de la vénalité des charges municipales; puis, ces offices établis, ils ne songèrent qu'à se jouer des droits des cités en « vendant les magistratures, en les reprenant, les revendant et les reprenant encore » (3). Une telle réforme avait eu pour conséquence de placer, en fait, l'administration des villes et paroisses sous l'autorité de

(1) ISAMBERT, *Anciennes lois françaises*, t. XX, p. 160.

(2) ISAMBERT, *eod. loco*, p. 498, édit de mars 1702.

(3) RAYNOUARD, *Histoire du droit municipal*, 1829, t. II, p. 355.

l'intendant. Dans celles où les offices avaient été rachetés, c'était ce haut fonctionnaire qui délivrait ou refusait aux conseils locaux, aux assemblées générales d'habitants l'autorisation de se réunir et son regard s'étendait à tous les objets, même les plus infimes, de la vie locale. Comme cela était fatal, une tutelle aussi étroitement exercée ne pouvait que paralyser l'action des administrateurs élus des villes.

Si, à partir de ce moment, l'indépendance communale fut, en beaucoup d'endroits, gravement compromise, il serait cependant inexact de croire qu'elle eût sombré tout entière. Nombre de localités, qui avaient mis la sauvegarde de leurs libertés au premier rang de leurs soucis avaient, moyennant de lourds sacrifices (1), conservé d'importantes franchises. Outre la police, on leur avait laissé, notamment, la gestion de leurs biens patrimoniaux, ainsi que le droit de s'imposer des « deniers d'octroi » sous la réserve de l'approbation royale pour la perception et l'emploi de ces ressources. Il était, en définitive, résulté de ces mesures opposées une extrême variété dans l'administration locale. Autant de villes, autant de systèmes de gouvernement et d'espèces de libertés maintenues. Sous le règne de Louis XVI, il est vrai, de timides

(1) ALBERT DESJARDINS, *Le Correspondant*, n° du 10 juin 1870, p. 859 et 861.

essais tentèrent de rétablir l'élection (1) et un régime unique pour toutes les communes (2), mais ces réformes n'eurent même pas le temps d'être appliquées; aussi la diversité d'organisation et l'inégalité entre les villes et les campagnes, demeurèrent-elles jusqu'à la Révolution, qui allait tout niveler, les deux traits caractéristiques de l'édifice municipal de la France (3).

(1) En 1765, un édit rétablit l'élection des magistrats municipaux, mais il fut bientôt abrogé par un autre édit de 1771 qui marqua le retour à la vénalité des offices.

(2) Sous l'impulsion de Turgot, un édit de 1787 créait un régime uniforme pour toutes les localités de France et supprimait la distinction jusqu'alors usitée entre les agglomérations urbaines et les paroisses rurales. Mais la Révolution empêcha ce projet d'être mis à exécution.

(3) BERTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 172 et 173.

CHAPITRE II

La commune, de 1789 à la Restauration.

§ 1^{er}. — Les administrations collectives de 1789.

L'un des premiers soins de l'Assemblée Nationale de 1789 est, nul ne l'ignore, d'abolir le régime féodal. Les communes, qui sont, en leur qualité de corps privilégiés, des produits attardés de la féodalité ne peuvent échapper à la suppression que la Constituante a résolue. Aussi s'en explique-t-elle nettement : « Une constitution nationale et la liberté publique étant plus avantageuses aux provinces que les privilèges dont quelques-unes jouissaient et dont le sacrifice est nécessaire à l'union intime de toutes les parties de l'empire, il est déclaré que tous les privilèges particuliers de provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants, soit pécuniaires, soit de toute autre nature, sont abolis sans retour et demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français » (1).

(1) Art. 10 du décret du 4 août 1789 « portant abolition du régime féodal, des justices seigneuriales, des dîmes, de la vénalité

Ce droit commun est bientôt déterminé. L'Assemblée Constituante ayant, dans sa séance du 12 novembre 1789, décidé la création d'une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne (1), il importait de régler sans retard la nouvelle organisation intérieure du royaume. C'est ce que font presque simultanément le décret du 14 décembre de la même année, relatif à la constitution des municipalités et celui des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 concernant la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives. « Les municipalités actuellement subsistant en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté, sous le titre d'hôtels de ville, mairies, échevinats, consulats et généralement sous quelque titre et qualification que ce soit, sont supprimées et abolies; et, cependant, les officiers municipaux actuellement en service continueront leurs fonctions jusqu'à ce qu'ils aient été remplacés (2) ». Or, ils devront l'être exclusivement par voie d'élection, et le corps municipal, dont les membres auront été ainsi

des offices, des privilèges, des annales, de la pluralité des bénéfices, etc ». (*Moniteur universel* du 4 août 1789).

(1) Cette décision devint l'article 7 du décret des 22 décembre 1789-8 janvier 1790. Notons que le même décret, complété à cet égard par la loi des 12-20 août 1790, posa en outre, le principe de la division de la France en départements, districts et cantons (art. 1^{er}, 2 et 3). La commune fut, dès lors, une circonscription territoriale.

(2) Décret du 14 décembre 1789, art. 1^{er}.

choisis par tous les *citoyens actifs* (1) de chaque ville, bourg, paroisse ou communauté, aura pour chef un magistrat qui, dans toute l'étendue du territoire, portera le nom de maire (2). On rejette donc, l'un après l'autre, les deux principes qui caractérisaient l'ancienne organisation administrative. D'une part, on confère la vie municipale à toutes les agglomérations d'habitants sans distinction, même aux plus petites (3); et d'autre part, sauf une différence dans le nombre des membres du corps municipal, différence résultant de la population, on donne à toutes les municipalités un régime uniforme, « si difficile et si singulier qu'il paraisse de soumettre aux mêmes règles une ville comme Lyon ou Bordeaux et une bourgade de quelques douzaines d'habitants (4) ».

Avant d'étudier les attributions et les pouvoirs du corps municipal, voyons quels sont ses organes. Ce

(1) Il faut, pour être *citoyen actif*, réunir les conditions suivantes : 1^o être Français ou devenu Français ; 2^o être majeur de 25 ans accomplis ; 3^o être domicilié de fait dans le canton depuis un an au moins ; 4^o payer une contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail ; 5^o ne pas être dans l'état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gage. (*Décret des 22 décembre 1789-8 janvier 1790*, section 1^{re} ; art. 3).

(2) Décret du 14 décembre 1789, art. 2, 4 et 5.

(3) « Toutes les municipalités du royaume, étant de même nature et sur la même ligne dans l'ordre de la Constitution, porteront désormais le titre commun de municipalités ». (*Instruction de l'Assemblée Nationale sur le décret du 14 décembre 1789*).

(4) BERTHÉLEMY, *op. cit.* p. 174.

sont, en premier lieu, dans toutes les localités où le corps municipal compte plus de trois membres, un conseil et un bureau (1). Viennent ensuite le conseil général et le procureur de la commune. Le bureau qui comprend le tiers des officiers municipaux et dont la présidence appartient au maire, est chargé collectivement des mesures d'exécution (2); le conseil, composé des deux autres tiers, a pour mission de délibérer dans les cas ordinaires. A côté de ces deux organes, le conseil général de la commune (3), qui est formé des membres du corps municipal et de notables élus en nombre double de celui de ces membres, est appelé à donner son avis sur toutes les affaires importantes; il est obligatoirement convoqué par l'administration municipale toutes les fois qu'il s'agit de délibérer sur les acquisitions ou aliénations, les impositions extraordinaires pour dépenses locales, les emprunts, les travaux à entreprendre et les procès à intenter et même à soutenir. Quant au procureur de la commune, nom-

(1) Décret du 14 décembre 1789, art. 34.

(2) « La Constituante, écrit M. DE FERRON, suivit ici, comme dans la plupart des autres points de l'organisation qu'elle vota, notre tradition nationale, laquelle n'avait jamais admis que le pouvoir exécutif dans la commune fût confié à un seul homme ». (*Institutions municipales et provinciales comparées*, 1884, p. 63). Toutefois, cet auteur omet d'ajouter que, par exception, dans les municipalités réduites à trois membres, le pouvoir exécutif fut confié au maire seul (art. 37).

(3) Art. 30, 31, 54.

mé par les citoyens actifs dans chaque municipalité, il est chargé, sans voix délibérative, de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la communauté (1).

Ceci dit de la composition des corps municipaux, passons maintenant à leurs attributions. Les fonctions des corps municipaux sont de deux sortes : « les unes, propres au pouvoir municipal ; les autres propres à l'administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités (2) ». Les premières consistent à gérer les biens et revenus communs, à régler les dépenses locales, à diriger et faire exécuter les travaux publics communaux, à administrer les établissements appartenant à la commune et enfin, à procurer aux habitants les avantages d'une bonne police, notamment la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. Les fonctions propres à l'administration générale et que les corps municipaux exercent par délégation ont pour objets : la répartition des contributions directes entre les habitants, la perception et le versement de ces contributions dans les caisses du district ou du département, la direction immédiate des travaux publics dans le ressort de la municipalité, la régie des établisse-

(1) Art. 26, 28. Il y a même un substitut du procureur de la commune dans les villes au-dessus de 10.000 habitants.

(2) Art. 49.

ments publics destinés à l'utilité générale, la surveillance et la conservation des propriétés publiques, l'inspection directe des travaux de réparation des églises et autres édifices religieux (1).

Il nous reste à rechercher le degré de l'indépendance communale sous l'empire de cette organisation. On doit, à ce sujet, distinguer encore les deux ordres de fonctions confiées à la municipalité. Les corps municipaux se trouvent placés sous l'autorité, c'est-à-dire sous la tutelle des assemblées administratives de département et de district, pour toutes les fonctions qu'ils remplissent par délégation de l'administration générale de l'Etat. Mais quant à l'exercice des fonctions qui lui sont propres, le pouvoir municipal n'est soumis qu'à une simple surveillance et inspection : d'où la nécessité de faire approuver par l'administration ou le directoire de département toutes les délibérations pour lesquelles la convocation du conseil général de la commune est expressément ordonnée; de là, encore, la vérification des comptes communaux, qui sont définitivement arrêtés par le directoire ou par l'administration de département; de là, enfin, l'examen par cette administration des plaintes que portent les citoyens contre les actes d'un corps municipal (2).

(1) Décret du 14 décembre 1789, art. 50 et 51.

(2) *Eod. loco*, art. 55, 56, 57 et 60.

Tels sont les traits essentiels du nouveau régime municipal. Autant l'ancien se distinguait par la diversité et les inégalités, autant celui-ci s'est attaché à introduire partout des règles uniformes. Outre la mise en vigueur d'un système d'administration locale collective reposant sur l'élection, c'est-à-dire d'un système de *self-government*, la Constituante avait donc apporté une innovation importante : par elle, les corps municipaux étaient devenus, pour la première fois, des agents de l'administration générale. Mais l'uniformité même et l'esprit de liberté qui avaient présidé à l'élaboration de ce régime devaient en provoquer la chute. On s'aperçut vite qu'il n'était pas sans inconvénients de traiter de la même façon d'infimes bourgades et des villes populeuses. D'une part, les difficultés sans nombre auxquelles donnait lieu l'administration de ces 44.000 municipalités dont l'Assemblée Nationale avait consacré l'existence, et d'autre part, la suppression complète des liens entre l'autorité centrale et les autorités locales, cette décentralisation administrative immodérée qui confiait non seulement la gestion des intérêts locaux, mais aussi celle des intérêts généraux à de simples citoyens réunis en assemblées électives locales, sans l'assistance d'aucun représentant du gouvernement, de semblables fautes d'organisation ne pouvaient qu'inspirer le besoin d'une refonte complète du régime communal.

Le terrain était, dès lors, préparé pour la constitution de l'an III.

§ 2. — Les municipalités cantonales de l'an III.

La Convention n'a pas de plus pressant souci que de réagir contre l'idée qui avait donné la vie municipale à tant d'insignifiantes agglomérations. On divise les localités en plusieurs catégories déterminées par l'importance de la population et, au lieu de l'uniformité du système précédent, réapparaît la distinction ancienne en communes rurales et communes urbaines. Ces dernières même reçoivent une organisation différente suivant qu'elles comptent moins ou plus de 100.000 habitants.

Dans chaque commune dont la population est inférieure à 5.000 habitants, autrement dit : dans les communes rurales, il n'y a plus qu'un agent municipal et un adjoint, l'un et l'autre électifs. La municipalité de canton, institution nouvelle, est formée de la réunion des agents municipaux de chaque commune ; le président de cette administration municipale est choisi dans toute la circonscription cantonale (1).

(1) Constitution de la République française du 5 fructidor an III (22 août 1795), titre VII, art. 178 à 181. -- Cette constitution « proclamée loi fondamentale en vertu de l'acceptation du peuple » maintint la division de la France en départements et consacra la nomenclature de ces circonscriptions. — Chaque département, aux termes de l'art. 5 du titre I^{er}, était distribué

Quant au gouvernement des villes, voici comment il est réglé. Chaque commune de 5.000 à 100.000 habitants a pour elle seule une administration municipale composée, suivant le chiffre de la population, de cinq à neuf membres. Les communes qui renferment plus de 100.000 habitants doivent posséder au moins trois administrations municipales (1) comprenant chacune sept membres. Enfin, un bureau central de trois membres, dont la nomination appartient à l'administration du département sauf confirmation du pouvoir exécutif, est chargé des affaires jugées indivisibles par le corps législatif (2). C'est ainsi qu'une loi du 19 vendémiaire an IV déclare la police et les subsistances objets indivisibles d'administration dans plusieurs grandes villes, notamment à Bordeaux et à Marseille, et en confie la direction au bureau central (3).

Les membres des différentes administrations municipales dont nous venons d'examiner la structure sont élus pour deux ans par les assemblées primaires (4),

en cantons, chaque canton en communes; le district ou arrondissement se trouvait ainsi implicitement supprimé.

(1) L'arrondissement de chacune de ces municipalités ne doit pas comprendre plus de 50.000 habitants et moins de 30.000 habitants (art. 183, al. 2).

(2) Art. 182 à 184.

(3) Titre II, art. 9.

(4) L'élection à deux degrés (assemblées primaires et assemblées électorales) instituée par la loi du 22 décembre 1789 est maintenue dans son ensemble. Une mesure de détail, seule, aggrave

qui se composent des citoyens actifs domiciliés dans le canton et qui se tiennent, de plein droit, le 1^{er} germinal de chaque année (1). Ces assemblées nomment le président de l'administration municipale du canton et les officiers municipaux dans les villes au-dessus de 5.000 habitants (2). Aussitôt après ces élections, des assemblées communales se réunissent dans les localités au-dessous de 5.000 habitants pour élire les agents de chaque commune et leurs adjoints. Les administrateurs ainsi désignés par les suffrages de leurs concitoyens sont renouvelables par moitié chaque année et ne peuvent être réélus qu'une fois sans intervalle; ils ne sont rééligibles une seconde fois qu'après un intervalle de deux années (3).

Quels sont, à présent, les attributions et les pou-

les conditions de l'électorat : au lieu du paiement d'une contribution directe de la valeur de dix journées de travail, on exige des membres des assemblées électorales qu'ils soient propriétaires, usufruitiers ou locataires de biens fonds produisant un revenu de cent à deux cents journées de travail suivant la population de la commune (titre IV, art. 35).

(1) Art. 17 et 27.

(2) Aux assemblées primaires appartient encore l'élection : 1^o du juge de paix et de ses assesseurs et 2^o des membres de l'assemblée électorale, laquelle a pour mission de nommer : a) les membres du Corps législatif, les membres du Conseil des Anciens, ceux du Conseil des Cinq-Cents ; b) les membres du tribunal de Cassation ; c) les hauts jurés ; d) les administrateurs de département ; e) les présidents, accusateur public et greffier du tribunal criminel ; f) les juges des tribunaux civils.

(3) Art. 185 à 187.

voirs de la commune et de la municipalité cantonale ? C'est une loi du 21 fructidor an III (1) qui règle les premières dans son article 19: les administrations municipales de canton *ou autres*, connaissent, dans leur ressort: 1° des objets précédemment attribués aux municipalités; 2° de ceux qui appartiennent à l'administration générale et que la loi déluguait aux districts. Les pouvoirs, les limites de la liberté d'action des administrations locales sont déterminés par la constitution. De même que les administrations de département sont subordonnées aux ministres, qui peuvent annuler leurs actes, les administrations municipales le sont, à leur tour, à celles-ci. Il en résulte que les administrations de département ont la faculté d'annuler les actes des administrations municipales lorsque ces actes sont contraires aux lois et aux ordres des autorités supérieures (2). Bien plus, les membres de ces deux ordres d'administrations, qui ont contrevenu aux lois et aux ordres desdites autorités, peuvent être suspendus respectivement par leurs supérieurs hiérarchiques directs, c'est-à-dire les ministres et les administrations de département. Il faut ajouter que toute annulation ou suspension doit, pour être dé-

(1) Décret relatif aux fonctions des corps administratifs et municipaux, en exécution du titre VII de l'acte constitutionnel. 21 fructidor an III (7 septembre 1795).

(2) Constitution, 5 fructidor, titre VII, art. 193.

finitive, être formellement confirmée par le Directoire exécutif.

A cette garantie près, le fait que les actes des administrations puissent être annulés et les administrateurs révoqués pour inobservation non seulement des lois mais *des ordres* des autorités supérieures, indique assez le degré de dépendance des municipalités à l'égard du gouvernement. Pour mieux assurer encore cette subordination, la constitution crée, près de chaque administration municipale, un commissaire que le Directoire nomme et révoque et dont le rôle consiste à surveiller et à requérir l'exécution des lois (1). A la vérité, cet agent, malgré la mission dont il est chargé, n'apparaît pas, autant qu'on le pourrait croire, comme un instrument de pure centralisation. Par une sorte de palliatif, la constitution impose, en effet, l'obligation de le choisir dans le pays. Aux termes de l'article 192, le commissaire du Directoire exécutif doit être pris parmi les citoyens domiciliés depuis un an dans le département. Quoi qu'il en soit, l'institution elle-même était heureuse et eût pu combler une des lacunes les

(1) La discussion de l'art. 191 de la constitution, qui établit ces commissaires du gouvernement, met au jour une théorie nouvelle pour expliquer leur création : « Le pouvoir exécutif n'est pas seulement dans le directoire, mais encore dans les administrations départementales et municipales. Ces autorités sont *ses agentes*, et ne sont que cela ». DE FERRON, *Institutions municipales et provinciales comparées*, 1884, p. 70.

plus graves qui aient été reprochées à la constitution de 1789: l'absence d'un agent de l'administration centrale près des administrations locales. Il eût suffi pour cela que ce nouveau fonctionnaire fût investi de pouvoirs plus étendus et, au lieu de se borner à requérir l'observation des lois, qu'il eût qualité pour y pourvoir d'office en cas de besoin.

De l'examen des articles précités de la constitution de l'an III, il ressort nettement que la municipalité cantonale, à qui incombe la délibération sur les intérêts particuliers à chaque commune, n'abandonne à celle-ci que l'exécution de ses décisions. Cette absence de personnalité dans la commune ne se constate pas seulement au point de vue de l'action administrative; elle est non moins frappante au point de vue financier. Jusqu'à la loi du 15 frimaire an VI les communes, ainsi d'ailleurs que le département et le canton, manquaient du facteur le plus important de l'indépendance : un budget spécial (1).

Cette loi divise les dépenses de la République en quatre classes: dépenses générales supportées par

(1) Les dépenses des administrations municipales de canton et des administrations communales étaient précédemment soldées, dans chaque département, sur le produit des centimes additionnels de la contribution personnelle et mobilière; ces sommes n'entraient point dans la masse commune de tous les départements constituée par les centimes additionnels de la contribution foncière. DE FERRON, *op. cit.*, p. 73.

tous les Français, dépenses départementales, dépenses municipales de canton et dépenses communales; elle met à la charge de la commune les frais entraînés par les écoles primaires, les gardes-champêtres, l'entretien du pavé, les remises des percepteurs et autres dépenses qui intéressent les habitants de la localité. De même que, d'une part, les dépenses départementales sont payées par les seuls citoyens ou propriétaires de chaque département, que, d'autre part, celles afférentes aux cantons sont payées par les citoyens des communes dont se compose le ressort de la municipalité cantonale, de même, les dépenses communales sont acquittées uniquement par les habitants ou propriétaires de chaque commune (1). Ces trois dernières catégories de dépenses sont couvertes, pour une grande partie, par des centimes additionnels au principal de la contribution foncière et de la contribution personnelle-mobilière (2), — centimes qui ne peuvent, dans aucun cas, excéder le maximum fixé annuellement par la loi de finances. Il est manifeste que cette seule ressource serait insuffisante pour permettre aux communes de faire face à leurs dépenses. Aussi une loi du 2 frimaire an VII prévoit-elle, à côté des frais détaillés qu'elle leur impose, d'autres catégories de

(1) Art. 5 et 7.

(2) Ces contributions avaient été créées respectivement par les lois des 23 novembre 1790 et 13 janvier 1791.

recettes. Ce sont : le produit de la location des biens patrimoniaux, le revenu des bois communaux susceptibles d'être vendus, le produit de la location des places dans les halles, marchés, sur les rivières, ports et promenades publiques (1).

Il semble que, pourvue enfin d'un budget propre, la commune puisse au moins l'administrer à sa guise; il n'en est rien. Sur ce point, l'autorité supérieure intervient, au contraire, très puissamment à tous les degrés de la hiérarchie des circonscriptions administratives. Soumis à la tutelle des ministres, les départements l'imposent à leur tour aux cantons et ceux-ci aux communes. Chaque municipalité cantonale doit envoyer à l'administration centrale du département: 1° l'état de ses dépenses, 2° l'état des dépenses particulières à chacune des communes de son ressort. L'administration départementale les examine, les arrête et les fait repasser à l'administration municipale après les avoir réduites s'il y a lieu. Il appartient ensuite à la municipalité cantonale de répartir, au marc la livre des impôts directs de toutes les communes, la somme fixée pour les dépenses de la circonscription. Elle répartit enfin sur chaque commune la somme fixée pour les dépenses de chacune d'elles en veillant à ce que le total de ces deux sommes ne puisse dépasser,

(1) Art. 7.

pour chaque localité, cinq centimes pour livre du principal des deux contributions foncière et personnelle (1).

En présence d'une réglementation aussi rigoureuse et après ce que nous connaissons de l'organisation administrative locale, la conclusion se dégage d'elle-même : seule la municipalité cantonale a une existence propre, la commune disparaît à son profit. Voici les résultats de cette conception. Quelque décentralisée et collective que soit l'administration municipale, elle n'en est pas moins une source de continuels froissements d'amour-propre pour les communes toujours si jalouses de leur individualité. Sans doute, on ne saurait méconnaître qu'il y eût, dans ce système, comme dans celui de 1789, un essai relativement complet de *self-government*. La séparation qu'on y voit entre les affaires générales et les affaires locales, l'attribution de celles-ci à des pouvoirs élus, collectifs, fréquemment renouvelables, ont permis de pratiquer un régime constitutionnel et démocratique (2). Mais outre que les réformes ainsi consacrées n'ont point, nous le répétons, l'heur de plaire aux communes, elles n'ont pas davantage la vertu de faire ré-

(1) Loi du 15 frimaire, an VI, art. 11 et 12.

(2) En ce sens : JOSEPH FERRAND, *Les institutions administratives en France et à l'étranger. Des réformes à apporter à notre législation sur la commune et le département*, 1879, p. 28.

gner l'ordre dans l'administration locale. D'un côté, les mécontentements et, d'un autre côté, la situation anarchique de la France, dont l'historien du Consulat et de l'Empire a tracé un tableau si saisissant (1), ne

(1) « L'Assemblée constituante et la Convention nationale après avoir successivement remanié l'organisation administrative de la France, avaient abouti à un état de choses qui était l'anarchie même. Des administrations collectives, à tous les degrés, délibérant perpétuellement, n'agissant jamais, ayant à leurs côtés des commissaires du gouvernement central chargés de solliciter auprès d'elles, ou l'expédition des affaires de l'État, ou l'exécution des lois, mais privés du pouvoir d'agir eux-mêmes, tel était, le 18 brumaire, le régime départemental et municipal en vigueur. Quant au régime municipal en particulier, on avait imaginé un genre de municipalités cantonales qui ajoutaient encore à cette confusion administrative. On avait trouvé le nombre des communes trop grand, car il était de plus de quarante mille. Assurément la surveillance d'un tel nombre de petits gouvernements locaux, déjà fort difficile en elle-même, devenait impossible pour les autorités constituées comme l'étaient les autorités de ce temps. Les préfets y suffisaient aujourd'hui avec l'aide des sous-préfets à la condition de s'y appliquer beaucoup. Mais qu'on suppose les préfets, les sous préfets de moins, et à leur place de petites assemblées délibérantes et on comprendra quel désordre devait régner dans une telle administration. Ces quarante et quelques mille communes furent donc réduites à cinq mille municipalités cantonales composées de la réunion de plusieurs communes en une seule. On crut, en réunissant ainsi plusieurs communes sous un même gouvernement, leur donner un gouvernement d'abord, et puis les placer plus près de l'autorité centrale, plus à portée de sa surveillance. Il en résulta bientôt une confusion plus affreuse que celle que l'on avait le désir de faire cesser. Ces cinq mille municipalités cantonales étaient trop nombreuses et trop éloignées de l'autorité centrale, pour être aperçues d'elle; et, sans les avoir assez rapprochées du gouvernement on les avait fâcheusement éloignées de la population qu'elles étaient destinées à régir. L'administration communale est faite pour être placée le

peuvent donc que favoriser l'élaboration d'un nouveau cadre administratif. Aussi les célèbres lois de l'an VIII vont-elles être accueillies avec un véritable soulagement.

§ 3.— L'organisation communale de l'an VIII.

C'est la constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1789) qui porte le premier coup à cette création artificielle de la municipalité de canton. Revenant à une division déjà éprouvée, elle supprime ce rouage inutile et fait revivre à sa place le district qui s'appellera désormais l'arrondissement communal.

Aux termes de l'article 1^{er} de la constitution, le territoire européen de la République est, en effet, distribué en départements et arrondissements communaux. Formant, en premier lieu, la circonscription-type destinée à l'exercice des droits de cité, l'arrondissement constitue en outre le ressort d'une administration locale (1).

Comme pour ménager une transition entre le régime électif pur et le nouveau système qui doit marquer

plus près possible des lieux. Le magistrat qui constate les naissances, les morts, les mariages, qui veille à la police, à la salubrité de la cité, qui entretient la fontaine, l'église, l'hospice du village ou de la ville doit résider dans le village ou la ville même, vivre enfin au milieu de ses concitoyens ». THIERS, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, 1845, t. 1^{er}, p. 150 à 152.

(1) Art. 6 et 59.

bientôt l'anéantissement de toute espèce d'autonomie, la constitution dispose que les fonctionnaires publics de l'arrondissement ne pourront être pris que sur une liste de confiance résultant des suffrages des citoyens (1). Si déguisé qu'il soit, c'est un acheminement certain vers la nomination directe et sans restriction des magistrats municipaux par le gouvernement. L'apparition de ce nouvel état de choses ne tient pas seulement aux causes d'ordre général que nous expliquions il y a un instant. Puisque, suivant le principe même de la constitution de l'an III, les administrations locales sont les « agentes du pouvoir central » (2), il est d'une logique élémentaire que la nomination de leurs membres appartienne à ce pouvoir (3). Bonaparte, comme bien on pense, voit dans ce principe un auxiliaire trop précieux de ses projets pour ne pas le conserver et en tirer les applications qu'il comporte. Rien de surprenant, dès lors, à ce que la loi du 28 pluviôse an VIII soit conçue tout entière dans cet esprit et provoque une véritable éclipse du *self-government* local.

Sans entrer dans le détail de cette grande loi de pluviôse à laquelle nous devons la charpente même

(1) Art. 7.

(2) V. *supra*, p. 48.

(3) DE FERRON, *Institutions municipales et provinciales comparées*, 1884, p. 78.

de notre administration (1) et dont maintes prescriptions nous régissent encore, disons tout de suite comment elle remanie l'organisation communale. Il est établi un maire assisté d'un ou de plusieurs adjoints, suivant la population, dans les villes, bourgs et autres lieux où il y avait antérieurement un agent municipal. On abandonne ainsi, de nouveau, la distinction admise par la constitution de l'an III entre les centres urbains et les agglomérations rurales. Au maire et à ses adjoints sont transportées les fonctions administratives précédemment remplies par l'agent municipal et ses adjoints. On y ajoute les fonctions relatives à la police et à l'état civil qui étaient exercées par les administrations municipales de canton.

Pour que l'organisme municipal soit complet, il faut

(1) Adoptée le 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), sous le titre : « *Loi concernant la division du territoire de la République et l'administration* », elle maintient d'abord cette division en départements et arrondissements communaux, puis elle crée, d'une part, le préfet, le conseil de préfecture et le conseil général « qui rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations et commissaires de département » et, d'autre part, le sous-préfet et le conseil d'arrondissement. Le sous-préfet remplira les fonctions dévolues jusque-là aux administrations municipales et aux commissaires de canton, « à la réserve de celles qui sont attribuées au conseil d'arrondissement et aux municipalités » et, enfin, le conseil d'arrondissement aura pour mission principale de répartir les contributions directes entre les villes, bourgs et villages de l'arrondissement (art. 2, 8, 9, 10, § 3). Mentionnons que la loi du 28 pluviôse est complétée, le 17 ventôse suivant, par un règlement qui détermine les chefs-lieux des 98 départements et des 402 arrondissements.

une assemblée chargée uniquement de la délibération à côté du maire dont le rôle consiste à administrer. C'est là un principe nouveau que Rœderer, l'un des orateurs du gouvernement, a mis en lumière dans son discours sur l'exposé des motifs de la loi de pluviôse (1) : « Administrer, a-t-il dit, doit être le fait d'un seul homme; et juger (ou délibérer) le fait de plusieurs. » On ne saurait imaginer condamnation plus nette de la « malheureuse conception de l'administration collective, si funeste à l'œuvre de la Révolution » (2). Partout où il existait un agent municipal et un adjoint, il y aura donc, désormais, un conseil municipal composé de 10 membres jusqu'à 2.500 habitants; de 20 jusqu'à 5.000; de 30 dans les localités où la population est plus nombreuse. Ce conseil, qui s'as-

(1) « Discours sur les motifs du projet de loi concernant la division du territoire et l'administration, prononcé au Corps législatif, dans la séance du 18 pluviôse, par le citoyen Rœderer, l'un des orateurs du gouvernement ». Voici comment Rœderer y justifie la création des conseils municipaux : « Un conseil municipal a paru nécessaire pour faire connaître les intérêts des habitants, assurer leurs droits et régler les affaires domestiques de la communauté. Il paraît que les plus petites villes seront bientôt forcées de recourir à des octrois pour subvenir à leurs dépenses. Or, comme les contributions nationales sont votées en France par les représentants du peuple, il semble en résulter que les contributions locales doivent l'être aussi par une sorte de représentation de famille. Ce principe a été reconnu et observé, même sous la monarchie » (*Moniteur universel* du 19 pluviôse an VIII).

(2) CHARLES ROUSSEL, *Répertoire du droit administratif* de Béquet, 1886, t. V, p. 435.

semblera chaque année le 15 pluviôse pendant une durée maxima de quinze jours, sera compétent : 1° pour entendre et débattre le compte des recettes municipales, qui sera rendu par le maire au sous-préfet, lequel l'arrêtera définitivement; 2° pour régler le partage des affouages, pâturages, récoltes et fruits provenant des biens communaux; 3° pour déterminer la répartition des travaux d'entretien et de réparations à effectuer dans les propriétés qui sont à la charge des habitants; 4° le conseil municipal délibérera, enfin, sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité, sur les emprunts, sur les octrois ou contributions en centimes additionnels qui pourront être nécessaires pour subvenir à ces besoins, sur les procès qu'il conviendra d'intenter ou de soutenir pour la conservation des droits communs (1) ».

Tout cela est très rudimentaire, et l'on ne pourra pas s'étonner qu'une collaboration effective n'existe pas entre le conseil municipal et le maire. Il est trop visible que si la dictature de l'an VIII détruit heureusement l'utopie des administrations collectives, ce n'est que pour se ménager un soutien dans un système tout opposé : l'unité d'action (2). Qu'est-ce, en effet,

(1) Loi du 28 pluviôse an VIII, titre II, § 3, art. 15.

(2) CHARLES ROUSSEL, *Répertoire Béquet*, t. V, p. 435. Voici la description que cet auteur fait du régime nouveau : « Au centre, un conseil législatif subalterne ; au milieu, des conseils sans pou-

qu'un conseil municipal qui ne peut se réunir que quinze jours par an ou exceptionnellement, sur l'ordre du préfet ? Et quand ses attributions sont si restreintes, à qui cette insuffisance profite-t-elle sinon au maire, dont le rôle grandit d'autant ?

La même infirmité se retrouve quant aux pouvoirs de décision de cette assemblée. Les délibérations du conseil municipal doivent recevoir, avant toute exécution l'autorisation de l'autorité supérieure. Ceci n'est pas tout. Autant que la tutelle dont les communes sont l'objet de la part de l'administration, le mode de recrutement de leurs magistrats contribue à leur imposer le joug de la centralisation. Le premier consul nomme les maires et adjoints des villes de plus de 5.000 habitants et le préfet nomme ceux des localités d'une population inférieure à ce chiffre. De même, la nomination — pour trois ans — des conseillers municipaux et leur révocation appartiennent au représentant du pouvoir central (1). Il existe, à vrai dire, un tempérament à la règle de la nomination directe. Tout d'abord, le premier consul ou ses agents doivent choisir les administrateurs sur la liste de notabilité

voir; aux extrémités, dans la commune, un corps municipal sans vie. Par contre, au centre, un consul tout puissant, au milieu des préfets aussi soumis au maître que maîtres à leur tour. Aux extrémités, dans la commune, un maire réunissant en lui le même pouvoir et la même subordination ».

(1) Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 18, 19, 20.

communale ou de confiance. Puis, ce système est modifié par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X (4 août 1802) qui charge les citoyens composant l'assemblée électorale de canton de présenter des candidats en nombre double de celui des places de conseillers municipaux à pourvoir. Aux termes de ce sénatus-consulte, les conseillers municipaux sont renouvelables, par moitié, tous les dix ans et le premier consul prend, désormais, dans leur sein les maires et adjoints qui sont nommés pour cinq ans (1).

Certes, de si modestes garanties accordées aux électeurs dans la désignation de leurs représentants locaux, eussent pu subsister sans le moindre inconvénient pour le pouvoir central. Elles s'affaiblissent pourtant encore en 1806, par l'effet d'un décret qui confère à l'empereur le droit de combler d'office et sans candidature préalable, les places devenues vacantes dans l'intervalle d'une convocation des assemblées cantonales à l'autre (2).

Ces collèges électoraux cessant de se réunir en 1812 (3), il en résulte que le chef de l'Etat s'attribue

(1) Sénatus-consulte organique de la constitution (16 thermidor an X), art. 10, 12, 13.

(2) Décret du 17 janvier 1806, art. 40.

(3) DE LUÇAY, *Les assemblées provinciales sous Louis XIV et les divisions administratives de 1789, 1871*, p. 399.

la nomination exclusive des membres de l'administration communale (1).

Tel sera le système jusqu'à la loi de 1831.

(1) « Cette suppression du vote direct, observe justement M. Ferrand, avait pour objet et eut pour résultat de concentrer de plus en plus les affaires locales dans les mains du pouvoir central, de désaccoutumer de plus en plus le pays de toute initiative propre et de lui faire perdre toute aptitude à la vie publique. » *Les institutions administratives en France et à l'étranger*, 1879, p. 32.

CHAPITRE III

La commune, de la Restauration à nos jours.

§ 1^{er}. — Les lois de 1831 et de 1837.

On espéra sans doute, en 1814, que la monarchie constitutionnelle établie par la charte du 14 juin, placerait parmi ses premiers soucis celui de donner à la commune une organisation en harmonie avec la nouvelle forme de l'Etat. Mais est-ce le souvenir de cette réflexion que Napoléon aurait faite, assure-t-on, au moment de son abdication : « Si Louis XVIII agit sagement, il se mettra dans mon lit en changeant les draps, car il est bon (1) » ; ou est-ce, plus simplement, la conviction qu'une administration centralisée aidera mieux la Restauration à dominer le pays et à fortifier la royauté ? Toujours est-il que dix-huit années s'écoulèrent pendant lesquelles le despotisme du régime césarien continue à peser sur la vie communale.

Toute une littérature est mise au jour — nous citerons plus loin ses principaux monuments — des dis-

(1) FERRAND, *Les Institutions administratives*, 1879, p. 34, note 1.

cours de la plus haute éloquence sont prononcés à la tribune sur l'urgence de la décentralisation; mais les penseurs, les publicistes s'efforceront en vain, durant ces dix-huit ans, de stimuler l'action parlementaire dans l'œuvre de réforme de la loi de pluviôse. En 1821, le projet du ministre Siméon, qui eût obligé le pouvoir exécutif à choisir les maires des communes rurales parmi les conseillers municipaux, ne parvient même pas à être discuté devant la Chambre. Le projet Martignac échoue également en 1829, après avoir tenté de rétablir l'élection pour les conseils locaux. Il devait appartenir au gouvernement de juillet de réparer bientôt cet échec. La charte de 1830 promet, en effet, qu'il « sera pourvu, par des lois séparées et dans le plus court délai possible, à des institutions départementales et *municipales* fondées sur un système électif (1) ». En ce qui concerne ces dernières, la promesse de la charte est tenue par la loi du 23 mars 1831, uniquement consacrée à l'organisation du régime communal; la discussion d'un projet spécial sur les attributions est reportée à une session ultérieure et aboutit au vote de la loi de 1837.

A. — Conservant le cadre de la loi de pluviôse an VIII, la loi de 1831 combine assez heureusement le principe de l'élection et celui de l'autorité gouverne-

(1) Charte constitutionnelle du 14 août 1830, art. 69.

mentale (1). Elle reconnaît à la commune le droit de désigner ses représentants; mais tirant prétexte de ce que la gestion des intérêts généraux, à côté et au-dessus de celle des intérêts locaux, investit le maire d'un véritable emploi d'administration publique, cette loi ne se résout point à priver le roi ou son agent, le préfet, de la nomination du premier fonctionnaire municipal. Il y aura cependant une restriction à l'exercice de ce droit par le pouvoir central : ce sera l'obligation de choisir le maire et les adjoints — nommés dorénavant pour trois ans seulement — parmi les conseillers municipaux élus (2).

Or, quel est le système électif établi par la nouvelle loi organique ? Ce n'est pas, tant s'en faut, un système fondé sur le suffrage universel. Rien de semblable n'existera avant la Révolution de 1848. La loi de 1831 donne à chaque commune une constitution s'inspirant, au contraire, de considérations fort peu démocratiques. L'assemblée des électeurs communaux comprend, d'une part, les citoyens les plus imposés au rôle des contributions directes dans des proportions variables suivant la population, et, d'autre part, les citoyens pourvus de certaines capacités limitativement énumérées (3). Le conseil municipal duquel font

(1) CHARLES ROUSSEL, *Répertoire Béquet*, 1886, t. V, p. 440.

(2) Loi du 21 mars 1831, titre 1^{er}, art. 3 et 4.

(3) Les proportions des citoyens les plus imposés, appelés à

partie les maire et adjoints, est élu pour six ans par l'assemblée précitée et renouvelable par moitié tous

former le corps électoral, sont les suivantes : leur nombre qui, — sauf impossibilité matérielle, — ne doit pas être inférieur à trente, est égal au dixième de la population communale pour les communes de 1.000 habitants et au-dessous ; il comporte ensuite un accroissement de cinq par 100 habitants en sus, de 1.000 jusqu'à 5.000 ; de quatre par 100 habitants en sus, de 5.000 jusqu'à 15.000 ; et, enfin, de trois par 100 habitants au-dessus de 15.000. Quant aux capacités spéciales qui confèrent la qualité d'électeur, sous des conditions de simple résidence ou de domicile réel d'une durée variable, elles découlent des fonctions, grades ou titres de : magistrat, officier de la garde nationale, membre et correspondant de l'Institut ou des sociétés savantes autorisées par une loi ; membre des chambres de commerce, des conseils de prud'hommes, des commissions administratives des collèges, hospices, etc. ; docteur de l'une ou plusieurs des facultés de droit, de médecine, des sciences, des lettres, après trois ans de domicile réel ; élève de l'école polytechnique déclaré à la sortie admis ou admissible dans les services publics, après deux ans de domicile réel (même les officiers, électeurs à ce titre, peuvent voter dans la commune de leur garnison s'ils y ont acquis leur domicile civil ou politique avant de faire partie de cette garnison) ; avocat inscrit au tableau, avoué, notaire, licencié de l'une ou plusieurs des facultés précitées s'il enseigne dans un collège royal ou communal, par exemple, quelque matière appartenant à la faculté d'où il sort, les uns et les autres après cinq ans d'exercice et de domicile réel ; ancien fonctionnaire retraité de l'ordre administratif ou judiciaire, employé des administrations civiles et militaires jouissant d'une retraite d'au moins six cents francs ; officier retraité des armées de terre et de mer ; citoyen appelé à élire les députés ou les conseillers généraux, quel que soit le taux de ses contributions dans la commune (Loi du 21 mars 1831, art. 11 et 12). Plusieurs propositions ont été faites dans le but d'ajouter à cette liste les divers licenciés qui, n'étant ni avocats inscrits au tableau, ni chargés de l'enseignement, auraient dix ans de domicile réel, les bacheliers ès lettres et ès sciences chargés de l'enseignement public, après cinq ans d'exercice dans la commune ;

les trois ans (1). Il se compose de dix membres au moins dans les communes de 500 habitants et au-dessous et de trente six au plus dans celles d'une population supérieure à 30.000 âmes (2). Enfin, le nombre des réunions des nouveaux conseils est porté à quatre sessions annuelles de dix jours, au lieu d'une seule de quinze jours (3). Même avec le suffrage censitaire, cette législation constitue donc, au point de vue de l'organisation communale, un réel progrès.

B. — La loi du 18 juillet 1837 va-t-elle accentuer encore ce mouvement dans le sens de la décentralisation ? Étudiée de la façon la plus sérieuse par une préparation qui dure près de six ans, cette loi élargit notablement les attributions et aussi — quoique dans une moindre mesure — les pouvoirs de l'assemblée municipale. Ceux-ci comme celles-là sont tout d'abord distingués, par le législateur, des attributions et pouvoirs du maire. Ce fonctionnaire en qui se confond le double rôle de représentant de l'Etat et d'administrateur local, agit tantôt sous l'autorité, tantôt sous la simple surveillance du préfet, suivant que sa gestion touche l'intérêt général ou les intérêts de la com-

les officiers de santé et les pharmaciens. Aucune de ces adjonctions n'a été admise. DUVERGIER, *Collection des lois*, t. XXXI, année 1831, p. 138, note 4).

(1) Art. 9, 10 et 17.

(2) Loi du 21 mars 1831, art. 23.

(3) Loi du 21 mars 1831, art. 9.

mune (1). Autant on estime naturel qu'en sa qualité d'agent du gouvernement, le maire soit soumis aux ordres de l'administration supérieure, autant il semblerait injuste que, revêtu du pouvoir municipal, ce magistrat fût privé d'une certaine indépendance. Point n'est besoin, d'ailleurs, d'insister sur cette différence de traitement dans les deux cas : elle s'explique d'elle-même et a été constamment admise depuis 1789 (2).

Ayant réglé les attributions et pouvoirs du maire, la loi détermine ensuite ceux du conseil municipal. Cette assemblée sera désormais compétente : 1° pour prendre des délibérations exécutoires par elles-mêmes à défaut du *veto* de l'autorité supérieure dans un délai de trente jours ; 2° pour prendre des délibérations soumises, avant toute exécution, à l'approbation du préfet, du ministre ou du roi ; 3° pour émettre des avis obligatoires ; enfin pour exprimer des vœux sur tous les objets d'intérêt local (3). Dans la première catégorie, qui est celle des « délibérations réglementaires » (4), ne rentrent qu'un très petit nombre de matières, ayant trait seulement au mode d'adminis-

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 9 et 10.

(2) Loi du 14 décembre 1789, art 54 (v. *suprà*, p. 42).

(3) Loi du 18 juillet 1837, art. 18, 20, 21, 24.

(4) BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1901, p. 191.

tration des biens communaux, aux conditions des différents baux à ferme ou à loyer, aux affouages et au mode de jouissance ainsi qu'à la répartition des pâturages et fruits communs autres que les bois. La seconde division comprend ce que, faute d'une expression moins vague (1), on a coutume d'appeler les « délibérations proprement dites » ; constituant le droit commun, elles s'étendent à de nombreux objets, parmi lesquels il faut citer : le budget de la commune et, en général, toutes les recettes et dépenses ordinaires ou extraordinaires; les acquisitions, aliénations, échanges des propriétés communales et ce qui concerne leur entretien et leur amélioration; les projets de constructions, de grosses réparations et tous les travaux à entreprendre ; l'acceptation des dons et legs faits à la commune et aux établissements communaux. Quant à la troisième catégorie, elle présente l'énumération des affaires au sujet desquelles l'administration supérieure est contrainte de provoquer l'avis du conseil municipal ; ce sont entre autres : les circonscriptions relatives au culte, les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages ; l'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance, ainsi que les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'aliéner ou de plaider

(1) M. BERTHÉLEMY, à son cours.

demandées par ces établissements; les budgets et comptes des fabriques et enfin, d'une manière générale, toutes les questions sur lesquelles les lois ou même le préfet appellent les conseils municipaux à exprimer leur avis (1).

Telles sont les attributions essentielles — et combien variées, comparativement à ce qu'elles étaient sous le régime de la loi de pluviôse — qui sont dévolues à l'assemblée municipale par la nouvelle législation. C'est au sujet de l'élaboration de leur nomenclature que se produisent, au Parlement, les discussions les plus passionnées entre partisans et adversaires de la centralisation et de la tutelle administrative (2). Quelle dose d'indépendance convient-il d'accorder aux administrateurs locaux; jusqu'à quel point est-il opportun de restreindre cette tutelle si honnie et pourtant si indispensable à la conservation du patrimoine dont les communes sont comptables envers les générations futures? La thèse de la décentralisation ne triomphera que fort timidement dans ces débats puisque, nous venons de le constater, la loi limite le pouvoir de décision du conseil municipal aux seules

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 17, 49, 21.

(2) Aucoc, *Controverses sur la décentralisation administrative* (Extrait de la *Revue politique et parlementaire*, avril et mai 1895), 1895, p. 35.

affaires qui concernent la jouissance des biens communs.

Au moins, l'administration de la commune jouit-elle d'une certaine liberté dans l'emploi de ses ressources financières ? Cela n'est vrai que pour une faible part. La législation nouvelle qui introduit le principe de la division des dépenses communales en obligatoires et facultatives, prescrit, en effet, que l'autorité supérieure peut imposer les premières à la commune si le conseil municipal refuse de les voter (1). Ces dépenses obligatoires sont au nombre de vingt et une; les principales consistent dans : l'entretien de la mairie, les frais de registres de l'état civil, les sommes nécessaires à l'instruction publique, les frais de loyer et de réparation des justices de paix, le traitement et les frais de bureau des commissaires de police, les grosses réparations aux édifices communaux (2), etc... Toutes les dépenses autres que celles-là sont déclarées facultatives, ce qui signifie que, si l'assemblée municipale ne les consent pas, nul n'a le droit d'exiger qu'elle les vote. Mais il ne s'ensuit pas que la commune puisse faire un usage imprudent ou abusif de sa liberté (3), proposer, par exemple, à son budget des dépenses de nature à compromettre l'avenir de la com-

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 39.

(2) Loi du 18 juillet 1837, art. 30.

(3) CH. ROUSSEL, *Répertoire Béquet*, t. V, v^o Commune, p. 143.

munauté. Chaque fois que semblable faute sera découverte, il y aura lieu de faire intervenir la tutelle administrative, c'est-à-dire que les propositions de frais exagérés pourront être rejetées ou réduites par l'ordonnance du roi ou, suivant l'importance du revenu des communes, par l'arrêté du préfet qui règle le budget (1).

Après avoir ainsi prévu les dépenses, le législateur de 1837 fixe, enfin, les recettes destinées à les solder. Il divise ces recettes en ordinaires et extraordinaires. Les premières, qui affectent un caractère de permanence, d'après les lois en vigueur, sont notamment : les revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature; le produit des centimes additionnels attribués aux communes par les lois de finances; le produit des octrois, celui des droits de place dans les halles, foires, marchés, des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, etc... Les recettes de la seconde catégorie sont, comme leur nom l'indique, purement accidentelles et proviennent des contributions extraordinaires et des emprunts, des dons et legs, du produit des aliénations (2). Ajoutons à ces détails que le budget ou état des dépenses et recettes prévues pour l'année suivante, est proposé par le maire, voté par le conseil

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 36.

(2) Loi du 18 juillet 1837, art. 31 et 32.

municipal et définitivement réglé par arrêté du préfet (1).

Modestes libertés, en résumé, que celles de la législation accordée par le gouvernement de Juillet ! C'est qu'alors la monarchie, au rebours de la Révolution, entend ne procéder que par étapes (2) ; il lui semble que telle doit être, en cette délicate matière de l'autonomie communale, la garantie même de réformes non seulement durables mais progressives. Et de fait, la nouvelle organisation locale instituée par la République de 1848 apparaît comme le développement naturel des améliorations antérieures.

§ 2. — L'organisation communale de 1848.

Au suffrage restreint et censitaire succède, dès le 5 mars 1848, pour les élections législatives, le suffrage direct et universel (3). Aussi est-ce le système qu'adopte, pour la désignation des administrateurs communaux, le décret du 3 juillet suivant. Tous les citoyens majeurs, ayant leur domicile réel depuis six mois dans la commune et appelés à nommer les représentants du peuple, concourent à l'élection des con-

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 33. Toutefois, c'est une ordonnance du roi qui règle le budget des communes dont le revenu est au moins de cent mille francs.

(2) BERTHÉLEMY, *Traité de droit administratif*, 1901, p. 83.

(3) Décret des 5-6 mars 1848, qui convoque les assemblées électorales et fixe le nombre des députés à élire (art. 5 et 6).

seillers municipaux. En outre — et c'est là une innovation également importante — les maires et les adjoints des communes au-dessous de 6.000 habitants, non chefs-lieux d'arrondissement ou de département, sont choisis par le conseil municipal et pris dans son sein. Le pouvoir exécutif se réserve seulement le droit de nommer ces fonctionnaires parmi les membres élus de l'assemblée municipale, dans les chefs-lieux-précités et dans les villes de plus de 6.000 âmes (1); la restriction n'est pas négligeable et surprend un peu de la part de l'esprit pourtant si démocratique du législateur de 1848.

En dépit de cette tache regrettable, l'organisation communale constitue un cadre tel que l'octroi des attributions et des pouvoirs promis par la constitution du 4 novembre (2) y fera circuler sans peine la vie d'un régime décentralisé. Mais la loi organique qui doit déterminer ces attributions et la composition des conseils électifs, demeure si longtemps à l'étude que la République sombre avant qu'elle ne soit prête.

(1) Décret du 3-11 juillet 1848, art. 3 et 14.

(2) Constitution de la République française des 4-10 novembre 1848, art. 78. Ce texte maintient la division du territoire en départements, arrondissements, cantons et communes, ainsi que les autorités et conseils chargés de l'administration des intérêts départementaux et locaux : préfet, conseil général, conseil de préfecture, sous-préfet ; mais il supprime le conseil d'arrondissement. Par contre, il est créé, dans chaque canton, un conseil cantonal (art. 76 et 77).

§ 3. — Les lois de 1852, de 1855 et de 1867.

Quelle va être, envers la commune, la politique du Second Empire ? On la pressent ou mieux — car si l'Empire n'existe pas encore en toute légalité, il est déjà virtuellement établi — on la constate dans la constitution du 14 janvier 1852. S'en rapportant à une loi spéciale pour l'organisation municipale, cet acte dispose que tous les maires seront dorénavant nommés par le pouvoir exécutif et pourront être choisis en dehors même des conseils municipaux (1). C'est un recul de près de cinquante ans; c'est le retour à la législation du Consulat et du Premier Empire ! Combien à ce point de vue, le régime de 1831 eût paru plus libéral ! Comme corollaire de cette mesure, le président Louis-Napoléon rend un décret (2) qui, sous couleur de décentralisation, place plus étroitement en-

(1) Art. 37.

(2) C'est le fameux décret des 25-30 mars 1852, dont le préambule contient l'aphorisme fréquemment cité : « Louis-Napoléon..., considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près; qu'en conséquence, autant il importe de centraliser l'action gouvernementale, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative..., décrète : etc... » Remarquons, à ce sujet, que, malgré des intentions si clairement proclamées, le décret de mars 1852 ne consacre, en aucune manière, une œuvre de décentralisation. Augmenter les attributions et les pouvoirs des préfets, c'est-à-dire des agents du pouvoir central, n'est nullement décentraliser; c'est, nous l'avons déjà noté, faire de la déconcentration (V. *suprà*, p. 10).

core les communes sous la tutelle des préfets dont il multiplie les pouvoirs à l'égard de l'administration municipale (1).

Heureusement, la réaction s'arrête là. Dans l'intervalle, ayant redouté, selon toute vraisemblance, d'abolir complètement les réformes de 1848, le gouvernement dictatorial maintient le suffrage direct et universel pour les élections législatives; il reconnaît de même la qualité d'électeurs à tous les Français majeurs, lesquels pourront, sans condition de cens, être inscrits sur la liste électorale s'ils habitent la commune depuis six mois au moins (2).

Ce principe est également celui qui demeure fixé, quelques mois plus tard, pour le renouvellement des conseils municipaux. Une loi de juillet 1852 dispose, en effet, que, jusqu'à la promulgation d'un texte définitif réglant l'organisation municipale, les élections auront lieu conformément aux lois existantes; autrement dit, le suffrage universel direct, que le décret du 3 juillet 1848 a substitué au système électoral restreint de 1831, continuera à fonctionner. Provisoirement aussi, la loi du 7 juillet confirme le mode de nomination des maires et adjoints institué par la constitution. Au Président de la République appartiendra

(1) CHARLES ROUSSEL, *Répertoire Béquet*, t. V, v^o Commune, p. 446.

(2) Décret des 2-21 février 1852, art. 3, 12 et 13.

le choix de ces magistrats dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement, ainsi que dans les communes d'au moins 3.000 habitants; le préfet sera investi de ce droit dans les autres communes (1). Quant au nombre des membres des conseils municipaux et à leurs attributions, il n'en est pas question dans cette loi, mais l'exposé des motifs déclare qu'ils continueront à être régis par la législation de 1831 et par celle de 1837. La survivance de celle-ci doit durer quinze ans. En revanche, la loi définitive, plusieurs fois annoncée, sur l'organisation municipale se fait moins longtemps attendre : elle prend la date du 5 mai 1855.

Confiant, une fois de plus, au pouvoir exécutif la désignation des maires et adjoints, la loi de 1855 étend encore ce droit absolu. L'Empereur nomme, pour cinq ans, ces fonctionnaires non plus seulement dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et les communes d'au moins 3.000 habitants, mais même dans les simples chefs-lieux de canton ; il délègue son choix au préfet dans les autres localités. Qu'est-il décidé, maintenant, en ce qui concerne le conseil municipal ? Le nombre de ses membres s'échelonne suivant la population, entre dix dans les communes de 500 habitants et trente six dans celles de plus de 60.000. Ces représentants sont élus, pour cinq ans, par les

(1) Loi du 7-8 juillet 1852, art. 3 et 7.

électeurs inscrits sur la liste communale dressée en vertu de l'article 13 du décret du 2 février 1852 (1). Le maintien du suffrage direct et universel semble donc immuablement assuré par cette disposition. Ainsi organisée, l'assemblée municipale se réunit, quatre fois par an, en session ordinaire de dix jours, comme sous l'empire de la loi de 1831. Il est, d'ailleurs, à noter que le souvenir de cette loi domine sans cesse le réformateur de 1855 ; bien plus, il ne paraît pas y avoir pour lui d'autre parti à adopter que d'approprier la loi de 1831 au nouveau régime (2). Telle quelle, la nouvelle charte est, selon M. de Marcère, un premier pas vers une organisation vraiment communale et, quelques années plus tard, le gouvernement impérial entraîné par l'inévitable évolution, fera un second pas vers la liberté en élargissant le cercle des attributions des pouvoirs municipaux (3).

C'est la loi du 24 juillet 1867 qui marque ce second progrès ; mais il ne s'agit pas d'une réforme aussi complète que paraît le croire le rapporteur dont nous venons de citer l'opinion. Elle s'accompagne, au contraire, d'une aggravation de la législation de 1855 qui diminue singulièrement ses mérites. Bien que limitée

(1) *Suprà*, p. 75 et note 2 même page.

(2) CH. ROUSSEL, *Répertoire Béquel*, t. V, v^o Commune, p. 447.

(3) DE MARCÈRE, *Rapport sur la proposition de loi municipale devenue la loi du 5 avril 1884*. (Séance du 19 décembre 1882 ; *Journal officiel* du 4 janvier 1883, p. 2.657).

au domaine des attributions, la loi de 1867 fait une incursion dans celui de l'organisation proprement dite pourtant réglée d'une manière définitive par sa devancière : elle porte de cinq à sept ans la durée du mandat des conseillers municipaux (1).

Voilà le prix auquel il faut que les communes achètent l'extension des attributions de leurs assemblées ! Aux quatre cas de minime importance dans lesquels, d'après la loi de 1837, les délibérations du conseil municipal avaient, par elles-mêmes, force exécutoire, le législateur de 1867 en ajoute neuf nouveaux. Ils concernent tous la gestion et l'entretien des propriétés et immeubles communaux ou les droits de place à percevoir dans les halles, marchés et lieux publics. Ces matières, auparavant soumises à l'approbation de l'autorité supérieure, deviennent ainsi l'objet des délibérations réglementaires, mais à la condition qu'il n'y ait pas désaccord entre le maire et l'assemblée municipale. Lorsque semblable hypothèse se réalise, la délibération n'est exécutoire qu'après la sanction préfectorale (2). Il est facile d'apercevoir la portée de cette restriction. Les maires étant choisis, même en dehors du conseil, par l'Empereur ou par le préfet, le pouvoir central trouve en eux des auxiliaires dévoués pour faire échouer les délibérations qu'il ré-

(1) Loi du 24 juillet 1867, art. 18.

(2) Loi du 24 juillet 1867, art. 1^{er}.

prouve. Le droit des communes est donc, en réalité, à la merci de leurs premiers magistrats.

D'autres dispositions de la loi de 1867 élargissent bien les attributions et pouvoirs des conseils municipaux : ils peuvent, notamment, voter quelques dépenses exceptionnelles d'utilité communale ainsi que, pour les solder, des contributions extraordinaires n'excédant pas cinq centimes pendant cinq années; ils ont aussi la faculté de voter et régler les emprunts communaux remboursables sur lesdits centimes extraordinaires ou sur les ressources ordinaires, quand l'amortissement, en ce dernier cas, ne dépasse pas douze ans. Mais la force exécutoire propre des délibérations portant sur ces divers objets est toujours subordonnée à la même condition d'accord entre le maire et l'assemblée municipale (1). Ajoutons enfin que toutes les dispositions de 1837, non contraires à la nouvelle loi étant maintenues, les délibérations réglementaires demeurent soumises à la prescription de la loi de 1837 (2), qui investit le préfet du droit de les annuler pendant un délai de trente jours ou d'en suspendre l'exécution pendant un délai d'égale durée. Il suit de là, pareillement, que les conseils municipaux conservent leur compétence pour prendre de simples délibérations sur les matières énumérées par la loi de

(1) Loi du 24 juillet 1867, art. 3.

(2) Loi du 18 juillet 1837, art. 18.

1837 (1) et qui n'ont pas été placées, par celle de 1867, dans le cadre des délibérations réglementaires.

Telle est, sous le Second Empire, la mesure des libertés des communes, de leur dépendance, devrait-on dire plutôt ! Il était impossible au législateur de cette époque, de moins tenir compte du mouvement d'idées si puissant, qui se produisait alors en faveur du *self-government*.

Toutefois, il est juste de remarquer que l'Empire, sur son déclin, sembla vouloir inaugurer une politique plus sincèrement libérale. Une loi du 22 juillet 1870 imposa au pouvoir central l'obligation de choisir désormais les maires et adjoints parmi les membres du conseil municipal; elle réduisit en même temps à cinq ans la durée des fonctions de ces mandataires, que la loi de 1867 avait si abusivement élevée à sept années. Que devait-il résulter de ce premier essai ? Avait-on l'intention de doter l'administration locale de réformes plus larges et vraiment inspirées par la liberté ? Autant de questions auxquelles l'effondrement du gouvernement impérial devait empêcher de répondre.

§ 4. — Les lois de 1871, de 1874, de 1876, de 1882 et 1884.

Les premiers actes de la Troisième République, touchant la commune, sont empreints de l'hésitation et

(1) Loi du 24 juillet 1867, art. 3.

semblent porter la trace des difficultés qui marquent les débuts du nouveau régime. Il est d'abord décidé par une loi de 1871 que les conseils municipaux éliront leurs maires et adjoints, sauf dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et dans les villes de plus de 20.000 habitants, où le pouvoir exécutif se réserve provisoirement la nomination de ces fonctionnaires parmi les membres du conseil (1). Puis vient la loi de 1874 qui, loin d'étendre ces dispositions dans un sens plus libéral, les supprime, au contraire, en conférant au Président de la République le droit de nommer les maires jusque dans les chefs-lieux de canton et au préfet celui de les désigner dans toutes les autres communes (2).

Ce recul n'est, il est vrai, que momentané. Dès que le parti républicain se sent réellement au pouvoir, il s'attaque à la législation de 1874 et vote une loi qui, sans doute, maintient dans les trois ordres de chefs-lieux la nomination des municipalités par le Gouvernement, mais, partout ailleurs, restitue aux assemblées locales l'élection des premiers magistrats communaux (3); c'est la loi de 1876. Quelques années encore s'écoulaient avec ce système, d'ailleurs qualifié de provisoire par les textes eux-mêmes, et la loi de 1882,

(1) Loi du 14 avril 1871, art. 9.

(2) Loi du 20 janvier 1874, art. 1^{er}.

(3) Loi du 12 août 1876, art. 2.

avant-coureur de la grande charte de 1884, consacre définitivement l'élection des maires et adjoints dans toutes les localités sans distinction (1). Puis, — dernière phase de l'évolution actuelle — la loi du 5 avril 1884 intervient et dote la commune d'une constitution qui accroît, dans une certaine mesure, les pouvoirs propres du conseil municipal.

Nous n'avons certes pas la prétention d'étudier en détail ce code de l'organisation locale. Un volume tout entier n'épuiserait pas le sujet; aussi ne peut-il être question que de dégager de cette loi, comme des précédentes, les règles générales. Il suffira, pour délimiter le domaine de la réforme accomplie, d'établir un parallèle entre le principe qui, suivant les lois de 1837 et 1867, déterminait les pouvoirs de l'assemblée communale et celui que la loi de 1884 apporte à cet égard. Tandis que les premières n'accordent au conseil le droit de prendre des décisions exécutoires par elles-mêmes que dans un nombre très limité de cas et, pour ainsi dire, exceptionnellement, la loi actuelle reconnaît, d'une façon générale, la compétence de ce même conseil pour régler, par ses délibérations les affaires de la commune (2). Tel est donc le principe nouveau : toutes les décisions que l'assemblée municipale a prises selon les formes légales sont exécu-

(1) Loi du 28 mars 1882, art. 1^{er}.

(2) Loi du 5 avril 1884, art. 61.

toires de plein droit; c'est par exception seulement que l'approbation préalable de l'autorité supérieure est nécessaire.

Mais la première proposition ne signifie point que la tutelle administrative soit supprimée; pour ne consister, la plupart du temps, qu'en un simple contrôle négatif (1), elle n'en demeure pas moins entière. Aussi la loi ordonne-t-elle plusieurs formalités destinées à faciliter ce contrôle. Le maire doit, dans la huitaine, adresser une expédition de toute délibération au sous-préfet, qui en constate la réception sur un registre et en délivre immédiatement récépissé. Dans le délai d'un mois à partir de ce dépôt, le préfet statue et déclare s'il s'oppose ou non à ce que la délibération devienne exécutoire. Or, ce haut fonctionnaire a le devoir d'annuler les actes du conseil municipal lorsqu'il y a eu discussion d'un objet étranger aux attributions légales, irrégularité de la réunion ou violation de la loi; c'est la nullité absolue. Le préfet se trouve, au contraire, en présence de la nullité relative et reste juge de l'opportunité de l'annulation lorsque des conseillers personnellement intéressés à l'affaire débattue ont, néanmoins, pris part à la délibération. Voilà nous l'accordons, une sérieuse atteinte à l'indépendance de la commune. Mais, qui soutiendra que ces

(1) BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1901, p. 191.

dispositions ne soient pas aussi indispensables que modérées ? Combien est plus rigoureusement étroit le contrôle qu'établit la nécessité de soumettre à l'approbation du préfet, du conseil général, du ministre, ou même du pouvoir législatif (1), les délibérations dont dépendent le patrimoine communal, le budget, la voirie et toutes les affaires d'une grativité particulière (2). Sans doute, une pareille limitation réduit de beaucoup l'omnipotence qui résulte apparemment du principe de la libre administration des affaires de la commune par le conseil municipal. Ce n'est cependant pas tout : à l'énumération de l'article 68, il faut ajouter les exceptions que la loi même prescrit, en d'autres articles, quant aux objets à l'égard desquels les délibérations de l'assemblée communale ne sont pas souveraines (3). Dans ces conditions, — car nous ne comptons pour rien les avis et les vœux que peut donner ou formuler le conseil — on voit que notre administration locale est toujours privée des éléments décisifs de l'indépendance d'action (4). D'autre part, sous l'empire de la loi

(1) Loi du 5 avril 1884, art. 69.

(2) L'article 68 de la loi de 1884 énumère les treize cas dans lesquels cette approbation de l'autorité supérieure est nécessaire.

(3) Art. 115, 121 et suivants ; 141, 149, 151.

(4) Il faut toutefois signaler un pas initial fait récemment vers cet objectif. Une loi du 8 janvier 1905 a supprimé, en effet, l'autorisation nécessaire aux communes pour ester en justice, autorisation dont la règle avait été successivement formulée par les lois des 14 décembre 1789 (art. 56 et 57), 29 vendémiaire an V

de 1884 comme sous celui de la législation postérieure à l'an VIII, on ne constate pas autre chose que la continuation dans la commune, du pouvoir exécutif unitaire. C'est, en effet, le maire seul qui reste chargé de l'administration; et l'aide constante qu'il peut appeler ses adjoints à lui prêter (1) ne saurait passer, en aucune manière, pour l'équivalent d'une collaboration effective des citoyens aux affaires publiques. Si l'on tient compte, au surplus, du droit de suspension et de révocation des municipalités que le pouvoir central s'est réservé (2), on aura mesuré la distance qui sépare notre régime municipal du *self-government* britannique.

Ce que nous avons à dire des ressources communales nous fortifiera encore dans cette appréciation.

La loi de 1884, en se substituant pour la réglementation du budget, à la loi de 1837 n'a fait que lui emprunter la plus grande partie de ses dispositions.

(art. 3), 28 pluviôse an VIII (art. 4, § 6), 18 juillet 1837 (art. 49 et suiv.) et 5 avril 1884 (art. 121 et suiv.). Aujourd'hui, le conseil municipal délibère sur les actions à intenter ou à soutenir au nom de la commune ou d'une section de commune. — Nous verrons ultérieurement que cette innovation avait été réclamée par la commission de décentralisation de 1895-1896.

(1) Loi du 5 avril 1884, art. 82.

(2) Loi du 5 avril 1884, art. 86. Le principe de la révocation et de la suspension des maires et adjoints avait été consacré, tour à tour, par la constitution du 22 frimaire an VIII (art. 41), par les lois des 28 pluviôse an VIII (art. 20), 21 mars 1831 (art. 3), 5 mai 1855 (art. 2) et 14 avril 1871 (art. 9).

Préparé et proposé par le maire, discuté et voté par le conseil municipal (1), cet état des recettes et dépenses se divise en budget ordinaire et en budget extraordinaire. Le premier comprend les recettes et dépenses qui ont le double caractère d'être annuelles et permanentes; et le second renferme les recettes et dépenses accidentelles ou temporaires (2). Dans l'un et l'autre, on distingue les dépenses en obligatoires et en facultatives et les conséquences de cette division demeurent celles que nous avons rencontrées dans la loi de 1837 (3). Une fois voté par le conseil municipal, le budget est soumis à l'autorité supérieure pour être réglé. C'est le préfet qui exerce ce contrôle à l'égard de toutes les communes dont le revenu est de moins de trois millions de francs. Le Président de la République est seul compétent à l'égard des villes dont le revenu est supérieur à ce chiffre.

Mais l'autorité supérieure, quelle qu'elle soit, ne peut dépasser à l'occasion de ce règlement, certaines limites qui sont la garantie des communes. Lorsque le budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux

(1) Loi du 5 avril 1884, art. 145.

(2) Loi du 5 avril 1884, art. 132 et suivants. Nous renvoyons à ces textes pour l'énumération des recettes et dépenses. Elle est, d'ailleurs, sensiblement voisine de celle que nous avons donnée plus haut d'après la loi de 1837 (voir p. 70 et 71).

(3) Loi du 5 avril 1884, art. 149 et *suprà*, p. 70.

différents ordres de dépenses, les allocations portées à ce budget pour les dépenses facultatives — et *a fortiori* pour les dépenses obligatoires — ne peuvent être modifiées par l'arrêté du préfet ou le décret présidentiel (1). De même, aucune dépense obligatoire ne peut être inscrite d'office sans que le conseil municipal ait été, au préalable, invité à délibérer spécialement sur ce point (2). En revanche, l'autorité compétente peut rejeter ou réduire, sauf certaines exceptions, les dépenses qui lui sembleraient exagérées.

Nous avons ainsi examiné les principaux cas dans lesquels la commune française est aujourd'hui soumise à la tutelle administrative et nous avons, en même temps, terminé l'étude des lois qui ont successivement réglementé l'organisation de cette circonscription fondamentale. On a pu observer, notamment, que le contrôle financier, d'après la législation actuelle, ne s'était que fort peu relâché de sa rigueur première. Les ressources locales sont toujours la matière sur laquelle le pouvoir central estime qu'il y a lieu de maintenir le plus énergiquement le droit de regard et l'autorité de l'Etat. La prospérité de la nation même est, en effet, directement intéressée à ce que le patrimoine communal soit transmis, non seulement intact, mais accru, s'il est possible, aux générations futures. Aussi

(1) Loi du 5 avril 1884, art. 145, § 2.

(2) Loi du 5 avril 1884, art. 149, § 2.

les meilleurs esprits se sont-ils félicités que les innovations graves, telles que l'indépendance absolue des communes, l'attribution du contrôle au conseil général, aient été repoussées par le réformateur de 1884. Ils ont applaudi, enfin, à la prudence des dispositions nouvelles qui, tout en élargissant les pouvoirs du conseil municipal, ne constituaient que des progrès dans la voie ouverte par la législation de 1837 et savaient sauvegarder les intérêts généraux du pays (1).

Une si sage conception paraîtrait devoir réunir tous les suffrages. Il s'en faut cependant de beaucoup qu'elle ait été et soit aujourd'hui encore, partagée par d'éminents penseurs. L'historique des divergences d'opinion les plus remarquables qui se sont produites à cet égard va, précisément, faire l'objet du prochain chapitre.

(1) Aucoc, *Controverses sur la décentralisation*, 1895, p. 49.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Les Doctrines.

Bien que l'on considère généralement l'époque de la Restauration comme étant le point de départ du mouvement d'idées relatif au *self-government* local, il n'est pas sans intérêt de noter dans plusieurs écrits du XVIII^e siècle des germes déjà vivaces de certaines théories soutenues plus tard.

Dès 1764, le marquis d'Argenson (1) propose, pour le gouvernement de la France, un système qui comprendrait, entre autres nouveautés, l'établissement de magistrats populaires et municipaux « à la tête de chaque communauté, c'est-à-dire de chaque ville,

(1) *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*, Amsterdam, 1764, p. 215 et suiv.

bourg ou village ». Cette magistrature, dont l'autorité serait augmentée par la suite selon les premiers succès, aurait dans son district, même pouvoir et mêmes fonctions que l'assemblée des Etats provinciaux là où ils existaient. Elle serait, en conséquence, le représentant de la communauté pour tous ses droits et intérêts, lèverait les impositions, dirigerait les travaux publics et assurerait la police générale et particulière à l'intérieur du district (1). Si favorable qu'il soit à la démocratie, d'Argenson hésite cependant à confier complètement aux habitants le soin d'élire leurs mandataires. La communauté ne pourrait que les proposer par scrutin à la nomination de l'intendant, mais de telle façon « que les électeurs ignorent à qui concourt la pluralité des suffrages ». L'intendant désignerait ensuite librement chaque magistrat et, par là, « seraient évités les cabales et l'excès d'autorité que le

(1) Les municipalités voisines pourraient, en outre, se concerter sur leurs intérêts communs : « Les magistrats de chaque communauté pourront s'assembler avec les magistrats voisins pour concilier les intérêts communs des paroisses d'un certain canton ; mais ces assemblées auront toujours des délibérations fixes et circonscrites, elles seront précédées de la permission de l'intendant qui leur enverra une instruction sur leurs exposés et sans retardement ». (*Ibid*, p. 232).

On a vu là l'esquisse d'une création que l'an III devait adopter par l'institution des municipalités cantonales et que, maintes fois au cours du XIX^e siècle, hier encore dans des propositions comme celle de M. Boudenoot, l'on a tenté de faire revivre sous la forme des conseils cantonaux.

droit d'élection donne au Peuple (1) ». Sauf en ce qui touche ce dernier point, Dupont de Nemours expose, en 1774, des idées à peu près semblables dans le mémoire que Turgot lui fait rédiger (2). L'administration des villages ne doit employer, écrit-il, que des gens de la localité même, qui ont un intérêt direct à la chose publique et se trouvent suffisamment récompensés par son succès (3). Elle a pour fonctions principales de répartir les impositions, de décider des ouvrages publics, chemins vicinaux et autres spécialement nécessaires aux villages, de veiller à la police des pauvres et à leur soulagement (4). Comment seront choisis « ceux qui auront à se mêler ainsi des affaires de la communauté » ? Par les suffrages de leurs concitoyens, mais non pas de tous sans distinction. Observant que les assemblées trop nombreuses exposent aux tumultes et aux querelles, que la pauvreté de certains électeurs les rend faciles à corrompre (5), Dupont de Nemours n'accorde le droit de vote qu'aux propriétaires de biens fonds et leur attribue un nombre de voix proportionnel à l'importance de leurs propriétés (6). Mal-

(1) *Op. cit.*, p. 248.

(2) *Des administrations provinciales* (Mémoire présenté au roi par feu M. Turgot). Lausanne, éd. 1788.

(3) *Eod. loco*, p. 22.

(4) *Ibid.*, p. 20.

(5) *Ibid.*, p. 23.

(6) *Ibid.*, p. 26, 34, 36.

gré les restrictions de ce suffrage censitaire, c'est donc une administration locale décentralisée que souhaitent Dupont de Nemours et Turgot. De même, Necker, en 1778, essaie de démontrer au roi que son autorité ne serait nullement affaiblie par la création d'une administration municipale dont le rôle essentiel consisterait à répartir les contributions (1).

L'ensemble de ces projets finit par impressionner Louis XVI : en 1787, il rend un édit aux termes duquel les villes et paroisses sont dotées d'un maire ou syndic et d'une assemblée municipale, l'un et l'autre électifs. Mais la Révolution, nous l'avons mentionné (2), empêche cette mesure de porter ses fruits et l'heure n'est plus, du reste, aux théories ni aux timides essais. C'est par des actes énergiques, par l'institution du *self-government* que l'Assemblée Nationale satisfait le besoin de réformes administratives qui s'est manifesté chez les publicistes. Il faut laisser passer la tourmenté révolutionnaire et s'écouler les années que remplit l'épopée impériale, pour constater, de nouveau, l'existence d'un mouvement d'idées au sujet de la décentralisation. Aussi bien, la réaction de l'an VIII contre l'autonomie locale se charge-t-elle de le faire naître.

(1) *Mémoire de M. NECKER au roi sur l'établissement des administrations provinciales*, éd. 1785, p. 23.

(2) V. *suprà*, p. 36.

Lorsque survient la chute de l'Empire, des avocats du système électif et de la liberté des communes se lèvent de tous côtés. Peu après l'ouverture de la session ordinaire de 1815, de Villèle critique éloquemment à la Chambre des députés (1) le système centralisateur; il déplore que tous les détails de l'administration et de la comptabilité municipales aient été concentrés dans les mains des ministres et soient souvent réglés, en réalité, par des commis subalternes. Pour lui, rompre ainsi les liens qui unissent les citoyens à leur ville, à leur commune, tuer l'intérêt qu'ils prennent à leurs édifices, à leurs chemins, à leurs promenades, c'est « achever d'anéantir dans le peuple l'amour si fortement ébranlé de la patrie »; c'est détruire l'esprit public, décimer et démoraliser la nation en isolant les Français les uns des autres (2). Dans la même session, Barthe Labastide (3) présente des arguments analogues. « Que la Chambre, dit-il, supplie humblement le roi de proposer une loi qui autorise les divers conseils et, particulièrement, les conseils municipaux, à disposer des centimes additionnels destinés à leurs dépenses locales ». Ce vœu est émis également par de Corbière, dans le rapport

(1) Séance du 13 décembre 1815.

(2) CRONIER, *Etat du pouvoir municipal et de ses variations depuis la Restauration jusqu'au 28 février 1828, 1829*, p. 94 et 96.

(3) CRONIER, *ibid.*, p. 100.

qu'il présente sur le projet de loi du budget pour 1816. D'autres orateurs encore, au cours de la session de 1817, Cornet d'Incourt, Duvergier de Hauranne, retiennent, sur cette question, l'attention du Parlement (1). Royer-Collard enfin prononce, pour la défense des communes, l'un de ses discours les plus retentissants (2). Mais ce n'est pas seulement à la Chambre que de tels débats sont ouverts. Aussitôt après le dépôt du projet Siméon en 1821, les polémiques pour ou contre la décentralisation s'accusent non moins vives dans les brochures qui s'impriment sans trêve (3).

(1) CRONIER, *op. cit.*, p. 124.

(2) « ... La commune, comme la famille, est avant l'Etat. La loi politique la trouve et ne la crée pas ; partout où il y a un certain nombre d'habitations voisines, il y a des intérêts communs de santé, de commodités, de salubrité, souvent de propriétés. Ce sont ces intérêts, entièrement distincts des intérêts généraux, qui forment l'administration municipale proprement dite. Or, ces intérêts sont sous la garde du droit civil, plus inflexible que le droit politique. L'administration municipale est donc rigoureusement soumise aux principes du mandat ; le mandat ne peut résulter que de l'élection ; ainsi, point d'administrateur légitime de la commune qui n'ait été élu par la commune, nul consentement légitimement donné en son nom sans un pouvoir émané d'elle... Sans doute l'état de choses est radicalement vicieux ; mais en quoi ? En ce que les communes qui sont des personnes civiles, sont dépouillées de l'administration de leurs biens et réduites à la situation d'un particulier à qui l'on aurait arbitrairement imposé des tuteurs qui disposeraient de sa fortune. Quel est le remède ? C'est assurément de délivrer les communes de ces tuteurs et de leur rendre la gestion de leurs affaires ». CRONIER, *Etat du pouvoir municipal*, 1829, p. 143.

(3) LANJUINAIS ET KÉRATRY, *De l'organisation municipale en*

A côté de ces opuscules, dont certains révèlent d'estimables talents, des œuvres plus importantes sont produites, qu'on peut lire aujourd'hui encore avec profit : ce sont celles de Henrion de Pansey, de de Barante, de Dupin, de Leber (1). Et surtout, bien au-dessus de ces auteurs, les historiens comme Augustin Thierry, Guizot, apportent dans la lutte l'autorité qui s'attache à leur nom. « C'est de 1827 à 1829 que le premier a publié ses dernières *Lettres* ... ; que celui-ci a fait son cours sur l' *Histoire de la civilisation en France*, que M. Raynouard a publié son *Histoire du droit municipal*. Un souffle de guerre anime ces travaux considérables » (2). Tandis qu'Augustin Thierry, par son éloge, si haut en couleur, des communes jurées, ne cache pas ses sympathies pour une administration municipale indépendante, Guizot, qui professe pourtant des opinions analogues, termine le cours précité par

France, 1821 ; DUVERGIER DE HAURANNE, *Réflexions sur l'organisation municipale par un membre de la Chambre des députés*, 1818 ; FIÉVÉE, *Lettre sur le projet d'organisation municipale*, 1821 ; *Examen du rapport pour l'organisation municipale*, 1821 ; DESSAURET, *De l'organisation des communes et du pouvoir municipal selon la charte*, 1828.

(1) HENRION DE PANSEY, *Du pouvoir municipal et des biens communaux*, 1822 ; DE BARANTE, *Des communes et de l'aristocratie en France*, 1821 ; DUPIN, *Introduction aux lois des communes. Lois des communes*, 1823 ; LEBER, *Histoire critique du pouvoir municipal en France*, 1828.

(2) AUCOC, *Controverses sur la décentralisation administrative*, 1895, p. 36.

un aveu des bienfaits de la centralisation (1). Mais ce n'est là qu'un accident; l'illustre historien a tenu auparavant et tiendra plus tard un autre langage (2).

Si l'influence des opinions répandues par la majorité de ces ouvrages ne parvient pas à soutenir jusqu'au bout le projet Martignac de 1829, elle s'exerce plus efficacement sur les discussions parlementaires qui aboutissent aux lois de 1831 et 1837. On s'arrache le livre que M. de Tocqueville consacre, en 1835, à la décentralisation pratiquée en Amérique ; certaines des réflexions qui sont contenues dans son œuvre passent bientôt au rang de véritables apophtegmes (3). Un avocat légitimiste du barreau de Ni-

(1) « ... Aussi suis-je convaincu qu'à tout prendre, la centralisation qui caractérise notre histoire a valu à notre France beaucoup plus de prospérité et de grandeur, des destinées plus heureuses et plus glorieuses qu'elle n'en eût obtenu si les institutions locales, les indépendances locales, les idées locales y fussent demeurées souveraines ou seulement prépondérantes. Sans doute nous avons perdu quelque chose à la chute des communes du moyen âge, mais pas autant, à mon avis, qu'on voudrait nous le persuader » (*Histoire de la civilisation en France*, 9^e édition, 1864, t. IV, p. 93).

(2) Cf. : *Des moyens de gouvernement et d'opposition*, 1820 ; *De la démocratie en France*, 1849 (voir *infra*, p. 101, une citation empruntée à ce dernier ouvrage).

(3) « ... C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la

mes, F. Béchard, critique violemment le système communal en vigueur et réclame une loi nouvelle d'attributions qui s'harmonise avec le principe de l'élection (1). Cependant que, dans le camp adverse, des contradicteurs, des talents tout aussi notoires appuient le maintien d'une administration fortement centralisée, M. Saulnier, conseiller d'Etat, préfet du Loiret, entreprend de défendre la cause désespérée de la centralisation ; l'expérience l'ayant éclairé, il essaie, dit-il, de combattre les erreurs qu'il a lui-même partagées autrefois (2). Thiers, ministre du commerce et

liberté. Des passions passagères, des intérêts d'un moment, le hasard des circonstances peuvent lui donner les formes extérieures de l'indépendance, mais le despotisme refoulé dans l'intérieur du corps social reparait tôt ou tard à la surface ». Et plus loin : « Je crois les institutions provinciales utiles à tous les peuples, mais aucun ne me semble avoir un besoin plus réel de ces institutions que celui dont l'état social est démocratique » (*De la démocratie en Amérique*, 1835, t. I^{er}, p. 69 et 135).

(1) « ... Ainsi, partout la main du pouvoir, nulle part la liberté si chère à nos pères, nulle part la moindre trace de nos antiques franchises. La commune est déshéritée de ses droits naturels et imprescriptibles... Le système impérial n'est modifié que sous un rapport, l'introduction du principe ou plutôt du simulacre de l'élection, mais c'en est assez : là réside en germe une révolution tout entière. Le principe électoral, tout faussé qu'il est, porte ses fruits, il a réveillé l'esprit communal... Cette résurrection de l'esprit municipal a rendu nécessaire une nouvelle loi d'attributions. Les droits des corps municipaux doivent être mis en harmonie avec le principe de leurs pouvoirs, sous peine d'une collision prochaine et inévitable entre deux éléments contraires » (*Essai sur la centralisation administrative*, 1836, p. 269).

(2) *De la centralisation administrative en France*, 1833, p. 5.

des travaux publics, intervient dans la discussion si longue de la loi d'attributions et « résiste de toutes les forces de son âme » à la tendance qui se manifeste en faveur d'une certaine émancipation des communes (1). M. de Cormenin écrit enfin, dans l'introduction à son *traité de droit administratif* (2), un brillant éloge de la centralisation administrative.

Mais les partisans d'une administration locale au-

(1) « Que veut-on dire quand on prononce ce grand mot d'*émancipation* et qu'on nous jette à la tête ce mot de *tutelle* ? Si l'on entend que les maires, comme législateurs, que les communes comme faisant leur budget, comme aliénant leurs propriétés, seront parfaitement libres, je dis que cela est un état anarchique, un état désastreux, un état destructif de ce qu'on appelle l'unité du gouvernement... Quand vous aurez rendu, comme on le dit, la vie aux extrémités, qu'arrivera-t-il ? Vous aurez soustrait à la vie commune du grand corps social ces communes pour les laisser végéter dans leur individualité. Savez-vous ce que c'est que la vie d'une commune ? C'est en petit ce qu'est la vie d'un État. Qu'est-ce que c'est que vivre pour un État ? C'est dépenser, dépenser sans mesure, au gré de ses goûts, de ses passions, de ses fantaisies. Les communes vivant isolément, vivront comme de petits États ; elles se livreront à de folles dépenses, elles voudront lutter avec leurs voisins, elles se ruineront. Ainsi vous aurez fait 37.000 petits États qui éprouveront toutes les vicissitudes d'un grand État. Remarquez que, tandis qu'on veut détruire la grande unité du gouvernement français, elle est, dans tous les pays, un objet d'envie ; on cherche à nous imiter, on demande notre centralisation. Et nous, comme fatigués d'être arrivés au but, nous voulons l'abandonner. Je supplie la Chambre de ne pas céder à ce mouvement, de ne pas faire croire que nous sommes des esprits inquiets qui ne savent s'arrêter à rien ». (Séance du 6 mai 1833, *Discours parlementaires de M. Thiers publiés par M. CALMON*, 1879, t. II, p. 62 et 76).

(2) 5^e édition, 1840.

tonome ne se contentent pas des médiocres satisfactions que leur accorde la loi de 1837. Ils tentent, en 1848, de faire adopter des innovations beaucoup plus hardies que celle dont la constitution républicaine consacre le principe par l'établissement de conseils cantonaux. C'est un régime de *self-government* qu'ils préconisent. La discussion du chapitre VII de la constitution du 4 novembre, relatif à l'administration intérieure, fournit à M. Béchard l'occasion de déclarer que la centralisation administrative est funeste aux intérêts du travail, attentatoire au droit de propriété, ruineuse pour les finances, menaçante pour le pouvoir et même pour l'unité politique. Il faut donc créer le système opposé, qui, seul, permettra de développer les associations de travailleurs, les institutions de crédit et de bienfaisance, les écoles primaires et professionnelles, de reconnaître le droit de propriété des communes et de réduire considérablement le nombre des fonctionnaires. Suivant l'auteur principal de la proposition (1), il sera impossible aux administrateurs élus de compromettre l'intérêt général, celui des géné-

(1) Le député Béchard et quarante de ses collègues proposent d'insérer dans la constitution un amendement destiné à poser en principes fondamentaux : 1^o la gestion par des administrateurs élus par les citoyens, des intérêts purement locaux ; 2^o l'attribution aux agents du pouvoir exécutif de l'administration des intérêts généraux et du soin d'empêcher que les administrations locales n'empiètent sur la politique et l'administration générale.

rations futures par des actes d'aliénation, par des impôts, par des levées d'hommes, mais l'initiative et la direction souveraine des actes de simple administration, des actes de gestion des intérêts purement locaux seront reconnues à ces mandataires. « Le droit d'administration, s'écrie le citoyen Béchard, ne sera pas étendu, il ne sera que déplacé; le pays ne sera plus administré par des agents du pouvoir exécutif, il s'administrera lui-même. Telle est l'unique pensée de notre amendement collectif (1) ». M. Dufaure fait justice de ces exagérations et de l'amendement lui-même, qui est repoussé à une forte majorité (2).

Refoulé à la Chambre, le mouvement d'opinion est, dès lors, presque ininterrompu dans la presse pendant une période de plus de 20 ans. M. Guizot déclare que si l'unité administrative a rendu d'immenses services à la France, si nous devons garder beaucoup de ses formes, de ses règles et de ses œuvres, le temps de sa souveraineté n'en est pas moins passé. Puisqu'il en est ainsi, par quoi faut-il donc remplacer le régime centralisateur ? Si ce n'est pas le *self-government*

(1) M. BÉCHARD reprend ces idées dans son ouvrage, *De l'administration intérieure de la France*, 1851.

(2) *Moniteur universel*, des 19 et 20 octobre 1848 ; DUVERGIER, *Collection générale des lois*, 1848, t. XLVIII, p. 594, 595, note 2 ; AUCOC, *Controverses sur la décentralisation administrative*, 1893, p. 38 ; DE LUÇAY, *La décentralisation*, 1895, p. 78.

le plus hardi c'est, à lire M. Guizot, par une administration qui s'en rapproche singulièrement (1) ! M. Raudot, ancien représentant de l'Yonne, fait paraître dans le *Correspondant*, une série d'études remarquées contre la centralisation en général; pour la commune, Il réclame énergiquement l'élection des conseillers municipaux au suffrage universel et la nomination par ceux-ci des maires et adjoints choisis dans le sein du conseil ou en dehors. Prévoyant l'objection qu'on va lui faire au sujet de la pauvreté des petites localités en administrateurs suffisamment instruits, l'auteur propose que toute commune qui ne pourra pas vivre par elle-même et sans secours, soit réunie à une commune voisine sur l'avis préalable du conseil d'arrondissement et du conseil général (2). C'est le moment

(1) « Elle (la décentralisation) ne suffit plus aujourd'hui aux besoins dominants, aux périls pressants de notre société. Ce n'est plus au centre seul, c'est partout qu'est aujourd'hui la lutte. Partout attaquées, il faut que la propriété, la famille, toutes les bases de la société soient partout fortement défendues. Et, c'est trop peu pour les défendre, que des fonctionnaires et des ordres venus du centre, même défendus par des soldats. Il faut que, partout, les propriétaires, les chefs de famille, les gardiens naturels de la société, soient mis en devoir et en mesure de soutenir sa cause en faisant ses affaires, qu'ils aient leur part, une part effective d'action et de responsabilité dans le maintien de ses intérêts locaux comme de ses intérêts généraux, dans son administration comme dans son gouvernement. » (*De la démocratie en France*, 1849, p. 110).

(2) Le *Correspondant*, novembre 1858 et juin 1861, t. LIII, p. 258 et 261.

où M. Dupont-White publie ses lumineux ouvrages (1) en faveur du système centralisateur. Il ne faut pas toucher à la centralisation en France, parce qu'elle y est naturelle, immémoriale, nécessaire ; elle est « un pur gallicisme, le reflet politique d'un goût d'unité propre à la race (2) ». Si on la remplaçait par l'indépendance locale, on constaterait bientôt l'incapacité essentielle de l'esprit de localité à se transformer en esprit de gouvernement. Selon Dupont-White, en effet, l'administration de la commune n'est, à aucun degré, une école de l'administration d'Etat (3).

Mais si de telles apologies sont souvent reprises et développées sous des formes diverses, la centralisation continue à rencontrer, parmi les écrivains de l'école libérale, de nombreux et puissants adversaires. Ce sont de Rémusat, Odilon Barrot, Le Play, Jules Simon, qui l'attaquent presque simultanément (4); ce

(1) *L'individu et l'Etat*, 1856 ; *La centralisation*, 1860 ; *La liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale*, 1864.

(2) *La centralisation*, p. 188.

(3) « On ne me persuadera jamais que les petites affaires enseignent les grandes : loin de là, elles en rendent leur homme incapable, créant chez lui une habitude de vues et de sentiments à leur image, à leur taille » (*La liberté politique*, p. 194).

(4) ODILON BARROT, *De la centralisation et de ses effets*, 1861 ; DE RÉMUSAT, *Politique libérale ou fragments pour servir à la défense de la Révolution française*, 1860 ; LE PLAY, *La réforme sociale en France déduite de l'observation comparée des peuples européens*, 1864, t. II, ch. VII, p. 274 ; *La réforme de la vie communale* ; JULES SIMON, *La liberté politique*, 1866.

sont aussi, dans l'école socialiste, Proudhon et Louis Blanc (1) ; ce sont, surtout, les auteurs du célèbre manifeste de Nancy (2). D'après les dix-neuf signataires de ce programme, il est urgent d'opérer les réformes suivantes : 1° fortifier la commune qui, chez nous, existe à peine ; 2° créer le canton qui n'existe pas ; 3° supprimer l'arrondissement qui ne répond à rien ; 4° émanciper le département (3) ». En ce qui concerne la commune, dont ils dépeignent amèrement l'état de dépendance (4), les auteurs ne demandent pas que « de

(1) PROUDHON, *Actes du futur Congrès*, 1863 ; LOUIS BLANC, *L'État et la commune*, 1866.

(2) Brochure anonyme publiée sous le titre : *Un projet de décentralisation* (1865) et connue aussi sous le nom de *Projet de Nancy*. Ses auteurs appartiennent tous à la bourgeoisie nancéenne et lorraine. Ce sont des avocats, des propriétaires et d'anciens fonctionnaires sans grande notoriété. Le plus connu d'entre eux, ou pour parler plus exactement, le moins obscur est M. de Metz-Noblat.

(3) *Op. cit.*, p. 66.

(4) « Ils (les habitants d'une commune) ont à faire des dépenses collectives et à s'imposer des taxes pour suppléer à leurs revenus. Ces divers objets sont-ils au-dessus de la portée de leur intelligence, et, pour en user, est-il nécessaire qu'ils soient surveillés, éclairés, dirigés par un agent du pouvoir central, placé loin d'eux, qu'ils ne connaissent pas, qui ne les connaît pas et qui n'est en communication avec eux que par quelques feuilles de papier bien insuffisantes assurément, pour représenter l'état des choses, car elles ne passent sous les yeux du maître que pour en recevoir une signature rapide comme l'éclair. Pour nous, nous croyons qu'il est absolument impossible à un préfet de connaître les cinq cents communes de son département, qu'il lui est impossible de les étudier, de les surveiller et de les diriger sérieusement » (*Ibid.*, p. 27).

mineure qu'elle est aujourd'hui, cette circonscription soit rendue majeure demain. Ce serait trop prompt. « En attendant que le jour vienne où sans danger pour elle-même, on pourra l'émanciper tout à fait, nous demandons simplement qu'elle change de tuteur. Son tuteur naturel, ce n'est point le préfet ; ce doit être tantôt le canton, tantôt le département (1) ». Par lui-même, ce programme est capable déjà de retenir l'attention ; mais il produit un retentissement d'autant plus grand qu'une soixantaine d'hommes politiques ou de publicistes, appartenant à tous les partis de l'opposition, envoient, en des lettres qui sont des professions de foi, leur adhésion aux principes posés. Il faut citer parmi eux : MM. Berryer, de Broglie, Carnot, Casimir-Périer, Dufaure, Duvergier, Jules Favre, Falloux, Jules Ferry, Garnier-Pagès, Guizot, d'Haussonville, de Montalembert, Pelletan, Prévost-Paradol, Jules Simon, Vacherot (2).

(1) *Eod. loco*, p. 66.

(2) Indépendamment de ces manifestations, le programme de Nancy donne, à l'époque, le signal de la publication d'une foule d'articles de journaux et de brochures. Les feuilles qui le soutiennent sont : *La Gazette de France*, *l'Union*, *le Monde*, *la Liberté*, *le Journal des villes et des campagnes*, *le Courrier du dimanche*, *le Temps*, *le Journal des Débats*, *la Gironde*, *la Gazette du Midi*, *l'Union de l'Ouest*, *l'Union Franc-Comtoise*. Mais il est combattu, au nom d'une importante fraction du parti républicain, par *l'Opinion nationale*, *le Siècle*, *l'Avenir national*, *le Progrès de Lyon*, *le Phare de la Loire*, *l'Echo du Nord*. Parmi les brochures, nous mentionnerons particulièrement : *De la décentralisation en 1829*

A peine l'agitation créée autour de la ligue lorraine est-elle calmée, qu'un manifeste du même genre est lancé par le congrès de presse provinciale qui se réunit à Lyon, en septembre 1869, dans les bureaux

et en 1833, par le baron DE BARANTE ; *Etude précédée de quelques mots sur le projet de Nancy*, par ROBERT DE NERVA, 1863 ; ANONYME, *De la décentralisation et des partis*, 1865 ; G. PERTUSIER, *De la décentralisation et de la brochure de Nancy*, 1866 ; LOUIS JOLY, *La Fédération, seule forme de la décentralisation dans les démocraties* ; *Réponse au projet de Nancy*, 1866 ; ANONYME, *De la décentralisation* ; *Objections au projet de Nancy par un ancien préfet*, 1866 ; J. LABBÉ, *Le manifeste de Nancy et de la démocratie*, 1865. Ce dernier opuscule traduit éloquemment les soupçons du parti républicain contre les tendances politiques du dit manifeste ; il semble, en effet, à bon nombre de démocrates qu'il ne s'agit là que d'une tentative de réaction démocratique : « En 1848, écrit M. Labbé, des hommes qui avaient crié vingt-sept fois en un jour : *vive la République !* s'unirent pour la renverser, dès qu'ils n'eurent plus peur. Ils formèrent le Comité de la rue de Poitiers... Tous ceux des hommes de la rue de Poitiers qui suivirent, qui ne sont pas entrés dans la retraite ou qui ne se sont pas ralliés à l'Empire, figurent parmi les adhérents au projet de Nancy... Si c'est le parti légitimiste qui a conçu le projet et le parti catholique qui l'a mûri, c'est le parti orléaniste qui a tenu la plume et qui a rédigé le manifeste... L'adhésion d'un petit nombre de démocrates, — quelle que soit la valeur personnelle de chacun des membres de ce groupe, — n'enlève donc rien au caractère essentiellement catholique et monarchique du projet de Nancy » (p. 19, 21, 22). Cependant, on pense généralement aujourd'hui que cette polémique a été le résultat d'une méprise. On discuta la question des alliances au lieu de discuter la question de la décentralisation, mais l'adhésion de MM. Jules Favre, Carnot, Garnier-Pagès, Vacherot, etc..., ne devait-elle pas rassurer ceux qui voyaient dans le *Projet* une machine de guerre contre la démocratie ? (En ce sens, LAROUSSE, *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, v^o *Centralisation*, p. 727).

de *La décentralisation* (1). Entre temps, Prévost-Paradol publie sa *France nouvelle* si étrangement prophétique et précise les conditions suivant lesquelles « le *self-government*, ou gouvernement de soi-même, doit pénétrer jusque dans nos communes rurales » (2).

(1) Parmi des vœux très divers concernant à la fois la liberté de la presse, celle de l'enseignement, le droit d'association, le département, le canton et l'arrondissement, voici ce que demande le congrès de Lyon en faveur de la commune : Le Congrès, considérant que les libertés communales et provinciales sont la base primordiale de toute constitution libre, qu'elles existent, fortes et respectées, en Angleterre, en Belgique, en Allemagne et ailleurs..., émet les vœux suivants : Le principe électif est appliqué à la nomination des maires ; le maire choisit ses adjoints et les prend dans le conseil municipal ; les instituteurs sont nommés par les conseils municipaux, sur la présentation des autorités académiques et des corps enseignants ; les maires, avec l'avis des conseils, nomment tous les agents communaux pour la police rurale et urbaine, pour la voirie, etc. Les compagnies de pompiers nomment leurs officiers ; les conseils municipaux ont autant de sessions et de séances que la nécessité des affaires l'exige ; les séances sont publiques avec faculté pour le conseil de se constituer en conseil secret ; le conseil municipal conserve l'administration de tous ses biens ; le conseil municipal a la libre disposition des revenus de la commune, après avoir pourvu aux dépenses obligatoires ; il ne peut néanmoins emprunter, hypothéquer ou aliéner les biens immobiliers de la commune sans le concours des plus imposés et sans l'autorisation du conseil général. Les communes rurales, pour certains actes déterminés par la loi, seront soumises au contrôle des conseils cantonaux et des conseils d'arrondissement (VAILLANT, *Congrès décentralisateur de Lyon*, 1870, p. 130 et 131).

(2) « Le *self-government*, ou gouvernement de soi-même, doit pénétrer jusque dans nos communes rurales, et il faut qu'elles apprennent à se gouverner à leurs risques et périls par le moyen des conseils qu'elles auront librement élus. Un premier magistrat

Ce sont, avec quelques brochures (1), les derniers efforts du mouvement décentralisateur avant la chute de l'Empire. La République, loin d'épuiser cette ardeur, lui apporte un aliment de plus dans l'espoir des libertés que le nouveau régime autorise. Dès lors, les publications vont se succéder jusqu'à la réforme tant de fois annoncée de l'organisation communale. Les articles de revues (2) s'accompagnent d'ouvrages théoriques de longue haleine dont certains sont provoqués par les concours de l'Académie des sciences morales

leur est indispensable ; elles doivent, sinon l'élire directement, du moins le voir choisi dans le sein de leur conseil, et sur le vœu de ce conseil lui-même qui pourrait présenter deux ou trois candidats au choix de l'autorité supérieure. Les plus pauvres de ces communes ont besoin de secours ; les plus ignorantes ont, pour un certain nombre de leurs actes, besoin de tutelle ; mais cette tutelle et ce secours ne peuvent venir ni de l'État, ni d'un agent de l'État sans détruire leur indépendance ;... ils doivent leur venir des conseils électifs placés au-dessus du conseil municipal, c'est-à-dire des conseils de canton et de département. ... Là, ce n'est plus un maître gouvernant, récompensant ou secourant les administrés, c'est une association venant en aide à une association plus faible ; ce sont des citoyens éclairant et soutenant des citoyens ». PRÉVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, 1868, p. 79 et 80.

(1) FÉLIX LEBON, *La décentralisation*, 1870 ; DE PENANRUN, *Décentralisation, le passé, le présent, l'avenir*, 1870 ; DE LARCY, *La décentralisation de 1789 à 1870* (Correspondant, n° d'avril 1870) ; RAUDOT, *La décentralisation* (Correspondant, même n°).

(2) LEROY-BEAULIEU, *La commune et le self-government* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1871) ; FUSTEL DE COULANGES, *Les libertés communales en France et en Europe* (*Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} juillet 1871) ; HENRI SAINT-RENÉ TAILLANDIER, *La réforme municipale en France* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1872).

et politiques sur la question même de la décentralisation (1). Puis, la loi de 1884 votée, les innovations qu'elle introduit paraissant insuffisantes, le mouvement d'idées continue en vue de la revision de ce code municipal. M. Batbie, avec une force qui provient de sa propre modération, fait un choix parmi les propositions qu'il croit réalisables pour notre pays : il demande l'attribution au conseil de préfecture de la tutelle administrative des communes, par extension de ce qui a lieu pour les autorisations de plaider et la suppression de l'approbation préalable pour les délibérations du conseil municipal. M. Batbie désire voir consacrer, en outre : la nécessité pour le conseil de préfecture d'annuler les délibérations des conseils municipaux dans un certain délai, passé lequel les décisions de ces assemblées deviendront exécutoires; enfin, la faculté pour les communes de se pourvoir devant le conseil d'Etat contre l'arrêt des conseils de préfecture (2). M. Taine est beaucoup plus acerbe dans

(1) PAUL LEROY-BEAULIEU, *L'administration locale en France et en Angleterre*, 1872; F. ROMANET DU CAILLAUD, *De l'autonomie municipale*, 1874; MAURICE BLOCK, *Les communes et la liberté*, 1876; JOSEPH EBOR, *Essai sur les réformes des institutions politiques de la France*, 1877; JOSEPH FERRAND, *Les institutions administratives de la France et de l'Etranger*, 1879; *Les pays libres*, 1884; H. DE FERRON, *Institutions municipales et provinciales comparées*, 1884.

(2) « ... Quel danger présente pour le gouvernement, écrit M. BATBIE, l'agrandissement des attributions de l'autorité locale? Le

ses critiques et plus exigeant dans ses souhaits. Il n'y a, selon lui, aucune différence entre l'administration locale de la troisième République et celle du Premier Empire et de la Restauration (1); et il ne se console un peu des vices de la centralisation autoritaire qu'en songeant qu'elle est « notre dernier abri contre la mal-faisance pire de l'autonomie démocratique ». Pour donner satisfaction à M. Taine, remarque judicieusement M. Aucoc, la société politique tout entière serait à refondre (2). M. Paul Deschanel, aussi, regrette qu'aucune de nos lois, depuis soixante ans, jusques et y compris la loi de 1884, n'ait réellement émancipé la commune et ne lui ait permis de s'administrer elle-

mouvement local est, à mes yeux, la garantie du repos au centre. Pendant qu'on se préoccupe d'intérêts communaux ou départementaux, on ne fait pas de l'agitation révolutionnaire. Que l'Etat demeure dans le rôle élevé de protecteur des lois, qu'il ne s'immisce dans les affaires locales que pour ramener à l'exécution des règlements. Dans ces conditions-là, le développement de la vie départementale et communale devrait rassurer plutôt qu'inquiéter le pouvoir » (*Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 2^e édition, 1885, t. V, p. 177).

(1) « ... Dans les trois quarts des affaires, les trois quarts des conseils municipaux ne siègent que pour donner des signatures ; leur délibération prétendue n'est qu'une formalité d'apparat, l'impulsion et la direction continuent à venir du dehors et d'en haut. Sous la troisième République, comme sous la Restauration et le Premier Empire, c'est toujours l'Etat central qui gouverne la société locale (*Les origines de la France contemporaine. Le régime moderne*, 1891, t. I^{er}, p. 400).

(2) Aucoc, *Controverses sur la décentralisation*, 1895, p. 50.

même (1). Ce résultat ne sera atteint, écrit-il, que si l'on adapte enfin à nos institutions municipales l'organisation des peuples libres, si l'on transforme notre pouvoir exécutif communal, personnel et unitaire, en pouvoir collectif, si l'on dote nos communes de comités d'administration. C'est donc au *self-government* anglais que vont nettement les préférences de M. Deschanel.

Une telle progagande menée par des esprits de cette envergure (2), surtout lorsqu'elle trouve un écho au Parlement (3), ne saurait laisser le pouvoir indifférent.

(1) « ... Les lois qui, depuis une soixantaine d'années, ont accordé à nos conseils municipaux le droit de régler seuls un grand nombre d'affaires ne nous ont donné qu'une partie du *self-government* et la moins importante, car ce n'est pas la délibération qui forme le mieux les citoyens à la liberté, c'est l'administration. Celle-ci s'exerce chaque jour, presque à chaque heure ; elle nous apprend les affaires, les difficultés de la pratique, les résistances des hommes et des choses, la vanité des théories.... Un champ de plus en plus vaste serait ouvert à l'activité locale, à l'initiative personnelle, aux influences régulières ; les citoyens, appelés à participer à la chose publique, non plus seulement en raison de leur opinion, mais en raison de leur compétence, seraient façonnés au régime parlementaire par le règlement de leurs affaires quotidiennes » (*La décentralisation*, 1895, p. 19 et 27).

(2) Des publicistes de second plan, mais que leurs travaux antérieurs désignent, néanmoins, à l'attention, répandent leurs théories avec une égale conviction ; mentionnons : H. DE FERRON, *D'où vient le mal ? Quel est le remède ? Etude politique*, 1890 ; J. FERRAND, *Un avant-projet de décentralisation administrative*, 1895 ; DE CROISSY, *Avant-projet de décentralisation administrative* (*Echo du Parlement*, n° du 14 février 1895).

(3) Séance de la Chambre du 8 décembre 1894. Discours de M. Boudenoot.

Aussi le président du conseil, M. Ribot, soumet-il le 16 février 1895, à la signature du Président de la République un projet de décret instituant « une commission extraparlamentaire chargée de procéder à l'étude des moyens de réaliser la décentralisation et la simplification des services administratifs (1) ». Dans le rapport qui précède le décret, le président du conseil déclare qu'une partie des travaux de la commission devront « porter sur le rôle actuel des assemblées locales, délibérantes ou consultatives, dans la pensée de les faire participer davantage à l'action administrative ». Ils auront, en définitive, pour but de « simplifier et rajeunir notre organisme administratif, de supprimer les rouages et les formalités inutiles, de donner plus de liberté à l'activité féconde des pouvoirs locaux (2)... » Il semblerait, à la lecture de ce programme, qu'il s'agit d'orienter l'administration communale dans une voie toute nouvelle (3). Non seu-

(1) Cette commission entre en activité dès le mois de février 1895 et poursuit ses travaux jusqu'en juillet de la même année. Réorganisée sous le ministère MÉLINE par un décret du 11 juin 1896, elle se réunit en une seconde session qui prend fin les derniers jours du mois suivant.

(2) *Journal officiel*, 17 février 1895, p. 914.

(3) Cf. *Rapport* de M. Georges Picot, sur le programme des travaux de la Commission (*Journal officiel*, 28 février 1895. — *Rapport* de M. POUBELLE sur l'administration départementale et communale (*Journal officiel*, 23 juillet 1895). Les matières étudiées par M. POUBELLE sont reprises entièrement, un an plus tard, par M. ALAPETITE, qui, à plusieurs égards, présente des amendements

lement l'idée qui a dicté l'institution de cette grande commission ne doit aboutir à aucune réforme positive (1), mais les mesures proposées par le rapporteur de la sous-commission administrative de décentralisation n'offrent qu'une importance secondaire; elles ne sont de nature ni à transformer notre régime municipal, ni, par conséquent, à donner satisfaction aux apôtres du *self-government* (2).

aux propositions du rapport Poubelle, soit pour les préciser, soit pour les élargir. Enfin, d'autres rapports sortis de cette commission et qui n'ont pas été insérés au *Journal officiel*, sont brièvement analysés dans une brochure publiée par le ministère, en 1896, sous la forme suivante : PRÉSIDENTE DU CONSEIL, *Résumé des travaux de la commission extraparlamentaire de décentralisation (février 1895-juillet 1896)*.

(1) On doit cependant faire exception sur un point, celui de la suppression de l'autorisation de plaider pour les communes, qu'a réalisée la loi du 8 janvier 1905 (*supra*, p. 84). Car si cette suppression a été proposée au Parlement par M. BIENVENU-MARTIN (Chambre des députés, séance du 5 novembre 1903, *Journal officiel*, 6 mars 1904, *annexes*, p. 137), il y a lieu, équitablement, de tenir compte de l'antériorité des efforts accomplis dans ce sens par la commission extraparlamentaire de 1895-1896 (voir l'extrait du rapport Alapetite, *infra*, p. 112).

(2) Citons quelques-unes des modifications présentées, en matière communale, au nom de la sous-commission de décentralisation par M. Alapetite, préfet, rapporteur, et approuvées par la Commission extraparlamentaire, dans ses séances plénières des 17 et 22 juillet 1896 : « ...Nous relevons d'abord la compétence financière des conseils municipaux. Nous portons à dix centimes, pendant dix ans, au lieu de cinq centimes pendant cinq ans, la quotité des centimes extraordinaires que les conseils municipaux peuvent voter sans autorisation. Nous donnons aux conseils municipaux le droit de voter sans autorisation dix centimes pour insuffisance de revenus. Enfin, par la nouvelle rédaction de l'ar-

Est-ce à dire que, depuis lors, les protagonistes du mouvement décentralisateur se soient découragés et que la publication de leurs brochures de propagande se soit ralentie ? Non certes ; car les propositions de loi, les ouvrages théoriques (1), les articles de revues ont continué à se multiplier. Bien plus, le gouvernement a paru suivre, naguère, quelques-uns des enseignements de ces discussions doctrinales. Il a été institué, en effet, une nouvelle commission chargée de préparer un projet de réorganisation de l'administration départementale en vue de la simplification des

ticle 145 de la loi municipale, nous rendons maîtresses de leur budget les communes, en très grand nombre, qui n'auront pas dépassé cette double limite... En remaniant l'article 68, nous remettons aux conseils municipaux le pouvoir de décision sur de nouvelles catégories d'affaires (baux, affectations d'immeubles, créations et suppressions de promenades, jardins, champs de foire, etc.). Nous supprimons la nécessité de l'autorisation de plaider.

« En même temps que nous augmentons dans une très large mesure le pouvoir propre des conseils municipaux, nous supprimons entièrement les lois d'intérêt local s'appliquant à la tutelle des communes ; nous les remplaçons par des décrets d'Etat... Si nos propositions étaient accueillies et sanctionnées, il n'y aurait aucune secousse dans le fonctionnement d'institutions auxquelles le pays est habitué : mais on aurait singulièrement allégé et facilité la marche des assemblées locales et l'on aurait mis notre charte communale en harmonie avec le progrès dans l'éducation et dans les mœurs qui se mesure au temps parcouru (*Journal officiel* du 20 août 1896).

(1) ALFRED GUIGNARD, *Le self-government*, 1897 ; JOSEPH FERRAND, *L'éducation du suffrage universel et le gouvernement du pays par le pays*, 1900 ; *Césarisme et démocratie* ; *L'incompatibilité de notre régime administratif et de notre régime politique*, 1904.

services (1). D'après l'exposé des motifs du décret du 29 mai 1906, le projet qu'il s'agit d'élaborer devra être conçu dans un esprit de décentralisation. Quoiqu'on n'y poursuive pas la décentralisation communale, il est cependant à présumer que les réformes projetées seront capables, si elles aboutissent, de produire, tôt ou tard, une certaine répercussion sur l'administration de la commune.

Que pouvons-nous augurer de ces tendances ? Y a-t-il lieu de dire que les admirateurs du *self-government* acquièrent une influence grandissante sur l'évolution de notre régime administratif ? Il serait téméraire de l'affirmer. Mais à supposer que cette influence existe dès maintenant, le législateur français doit-il déférer aux vœux de ces théoriciens et modifier, dans le sens qu'ils souhaiteraient, nos institutions traditionnelles ? Répondre à cette question sera notre dernier point et nous servira de conclusion.

(1) Décret du 29 mai 1906, complété par les décrets des 7 décembre 1907 et 6 juillet 1908.

CONCLUSION

Nous croyons avoir assez mis en lumière que l'un des arguments les plus chers aux décentralisateurs consistait à représenter la pratique du *self-government* local comme susceptible de perfectionner l'éducation politique des citoyens. Maints écrivains, à commencer par de Tocqueville, ont, en outre, proclamé et ne cessent d'affirmer sur tous les tons qu'un tel régime permettrait l'apprentissage de la liberté, serait moins coûteux, plus expéditif, offrirait, d'un mot, les avantages moraux et matériels qui manquent à celui sous lequel sont placées actuellement nos communes.

En admettant que le premier de ces arguments ne fût pas entaché d'erreur, il resterait toujours que, selon la judicieuse remarque de Stuart Mill, le gouvernement et l'administration n'existent pas uniquement en vue de ce genre d'éducation des citoyens. « Leur éducation politique n'est point, écrit l'illustre économiste, la seule chose à considérer, si importante

soit-elle » (1). Il est, en effet, non moins urgent d'assurer le fonctionnement régulier des services, l'unité d'application de la loi et surtout, nous y avons insisté, la conservation du patrimoine communal, qui est partie intégrante du patrimoine national.

Que si l'on examine les prophéties relatives à un accroissement de la liberté, des économies et de la célérité administrative sous un régime de *self-government* local, des réserves identiques s'imposent. Suppose-t-on qu'il serait profitable à la liberté des individus que le droit de décision, en matière d'impôts, par exemple, fût transféré de l'administration centrale aux administrations locales ? Ne voit-on pas que l'impartialité du pouvoir central serait vite remplacée par toutes sortes de vexations envers tels ou tels, par d'insupportables tyrannies de clocher (2) ? Ou le caractère humain s'élèverait tout à coup à un désintéressement inaccoutumé ; ou l'on constaterait bientôt de quels dangers la mesquinerie de certains élus pourrait menacer les citoyens. A l'occasion du règlement des moindres questions, nombre de ces mandataires multiples ne craindraient pas, sans doute, de faire servir leur influence à la satisfaction de leurs propres inté-

(1) STUART MILL, *Gouvernement représentatif*, 1862, p. 345 (d'après M. AUCOC, *Controverses sur la décentralisation administrative*, 1895, p. 56.

(2) BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française*, 5^e édition, t. I, v^o Centralisation.

rêts; sous le couvert de mesures administratives tendancieuses, des commerçants combattraient les concurrences gênantes, d'autres enfin s'ingénieraient à une occulte assouvissement de leurs rancunes personnelles.

Et qu'on ne s'illusionne pas, non plus, sur la prétendue rapidité avec laquelle s'expédieraient les affaires ! Le souvenir des administrations collectives de la Révolution et du chaos sans nom où elles laissèrent leurs services nous garderait, au besoin, de tout jugement trop optimiste. Quant aux économies produites par l'exercice gratuit des fonctions publiques, il n'est pas exagéré de les considérer à peu près à l'égal d'un leurre. De deux choses l'une : ou bien il s'agit d'un pays où le nombre des grosses fortunes permet de trouver facilement des titulaires non rétribués de ces fonctions; ou bien on se trouve en un pays où, la démocratie « coulant à pleins bords », les citoyens refusent de consacrer tout leur temps à l'administration. Dans le premier cas gît, selon nous, la condamnation d'un système qui ne peut s'appliquer sans frottement qu'au sein d'une société aristocratique; dans le second cas — et c'est là que nous voulons en venir puisqu'aussi bien il est question du *self-government* en France — les petits bourgeois administrateurs stipuleront des avantages particuliers, des frais de déplacement, par exemple, ou jugeront indispensable le

concours de nombreux employés techniques. Dès lors les frais ne le céderont en rien à ceux d'un régime nettement bureaucratique — tant il est vrai qu'on ne saurait aller contre la nature des choses (1).

A ces motifs qui sollicitent le législateur de n'agir qu'avec prudence dans l'extension du *self-government* local, s'en ajoutent certains autres d'une portée équivalente. Si les réclamations des décentralisateurs étaient fondées sous le régime de la loi de l'an VIII, comment ne pas reconnaître que, depuis les réformes progressives qui se sont succédé au cours du siècle et surtout depuis la loi de 1884, nos institutions communales soient empreintes d'une réelle liberté ? (2) Le reste n'est vraiment qu'affaire de détail et de perfectionnements du genre de ceux que préconisait M. Alapetite, dans son rapport sur les travaux de la commission extraparlamentaire de 1895 (3).

Puis il est impossible de ne pas tenir compte, à cet effet, de notre formation intellectuelle. Les habitudes d'administration, auxquelles nous a façonnés, suivant le mot de Taine, la machine de pluviose, ne peuvent être abolies en un jour. Sans disconvenir de l'influence de la loi sur les mœurs, il faut cependant ad-

(1) M. LARNAUDE, à son cours, année 1901-1902.

(2) BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française*, 5^e édition, 1905, v^o *Centralisation*. — Cf. DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, 1897, t. I^{er}, p. 153.

(3) V. *supra*, p. 112.

mettre que l'opposé est beaucoup plus exact : la législation ne crée rien de toutes pièces, elle ne précède jamais les faits, ce sont eux, au contraire, qui la précèdent (1). Lors donc que l'évolution aura modifié notre caractère national au point d'amener la masse profonde des citoyens à souhaiter l'administration du pays par lui-même, alors, mais alors seulement, le *self-government* s'introduira peut-être sans danger. Or, il est manifeste que nous n'en sommes pas encore à ce « tournant » de notre histoire.

(1) M. LARNAUDE, à son cours, année 1903-1904.

Vu :	Vu :
<i>Le Doyen,</i>	<i>Le président de la thèse,</i>
LYON-CAEN.	LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

DES PRINCIPAUX OUVRAGES A CONSULTER

- ANONYME. — Décentralisation (Dernier mot du comité de Nancy), 1865.
- Un projet de décentralisation (Projet de Nancy), 1865.
- De la décentralisation (Objections au projet de Nancy par un ancien préfet), 1866.
- De la décentralisation et des partis, 1865.
- ARGENSON (Marquis d'). — Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France. Amsterdam, 1764.
- ARMINJON (Pierre). — L'administration locale de l'Angleterre, 1895.
- AUCOC. — Les controverses sur la décentralisation administrative. Etude historique (Conférence faite à l'Académie des sciences morales et politiques), 1835.
- BABEAU. — La ville sous l'ancien régime, 1884.
- Le village sous l'ancien régime, 1882.
- BARANTE (DE). — Des communes et de l'aristocratie en France, 1821.
- BARROT (Odilon). — De la centralisation et de ses effets, 1861.
- BATBIE. — Traité théorique et pratique de droit public et administratif, 2^e édition, 1885, tomes I et IV.
- BÉCHARD. — Essai sur la centralisation, 1836.
- De l'administration intérieure de la France, 1851.
- BÉQUET. — Répertoire du droit administratif, tomes V, VI et IX.
- BEUGNOT. — De la formation des municipalités rurales.
- Bibliothèque nationale. — Catalogue de l'histoire de France, tome VII, pages 307 et suivantes, et pages 388 et suivantes :
Listes d'ouvrages sur la décentralisation en général, l'adminis-

tration départementale et communale et l'organisation des conseils municipaux.

BLANC (Louis). — L'Etat et la commune, 1866.

BLOCK. — Les communes et la liberté, 1876.

— Petit dictionnaire politique et social, 1896.

— Dictionnaire de l'administration française, 5^e édition, 1905.

BONVALOT. — Le Tiers Etat d'après la Charte de Beaumont-en-Argonne et ses filiales, 1884.

BOUTMY. — Le gouvernement local et la tutelle de l'Etat en Angleterre, 1886.

BRÉQUIGNY. — Ordonnances des rois de France. Préface du tome XI : Motifs de l'établissement des communes, 1769.

BUGNOTTET et NOIRPOUDRE DE SAUVIGNEY. — Etudes administratives et judiciaires sur Londres et l'Angleterre, 1888.

CHAMPAGNAC (Em.). — Du passé, du présent, de l'avenir de l'organisation municipale de la France, 1843.

CHATELLIER (Du). — Des administrations collectives, 1870.

CORMENIN (De). — Introduction au droit administratif, 5^e édition, 1840.

CRONIER. — Etat du pouvoir municipal et de ses variations depuis la Restauration jusqu'au 28 février 1828, 1829.

DEHAYE (Al.). — La réforme de l'administration locale en Angleterre, 1895.

DESSAURET. — De l'organisation des communes et du pouvoir municipal selon la Charte, 1828.

DUCROCQ. — Cours de droit administratif, 7^e éd., 1897, tome I^{er}.

DUPIN. — Introduction aux lois des communes, 1823.

— Histoire de l'administration locale, 1829.

DUPONT DE NEMOURS. — Des administrations provinciales. Lausanne, 1788.

DUPONT-WHITE. — L'individu et l'Etat, 1856.

— La centralisation, 1860.

— La liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale, 1864.

DUVERGIER DE HAURANNE. — Réflexions sur l'organisation municipale, 1818.

EBOR (Joseph). — Essai sur les réformes des institutions politiques de la France, 1877.

ESMEIN. — Cours d'histoire du droit français, 1892.

- FERRAND (Joseph). — Les institutions administratives de la France et de l'étranger, 1879.
- Les pays libres, 1884.
- Un avant-projet de décentralisation administrative, 1895.
- L'éducation du suffrage universel et le gouvernement du pays par le pays. Lettre à un député, 1900.
- Césarisme et démocratie ; l'incompatibilité de notre régime administratif et notre régime politique, 1904.
- FERRON (H. DE). — Institutions municipales et provinciales comparées, 1884.
- D'où vient le mal ? Quel est le remède ? Etude politique, 1890.
- FIÉVÉE. — Examen du rapport pour l'organisation municipale, 1821.
- Lettres sur le projet d'organisation municipale, 1821.
- FLACH. — Les origines de l'ancienne France, 1884.
- FUSTEL DE COULANGES. — Histoire des institutions politiques de l'ancienne France, 1875.
- Les libertés communales en France et en Europe (*Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} juillet 1871).
- GASQUET. — Institutions politiques et sociales de l'ancienne France, 1885.
- GIRARDOT. — Les administrations départementales électives et collectives (1790.— An VIII), 1857.
- GLASSON. — Histoire du droit et des institutions de la France, 1887-1893, tome V.
- GUIGNARD. — Le *self-government*, 1897.
- GUIZOT. — Des moyens de gouvernement et d'opposition, 1820.
- La démocratie en France, 1849.
- Histoire de la civilisation en France, 9^e édition, 1864, tome IV.
- HAURIOU. — Etude sur la décentralisation (*Répertoire Béquet*, tome IX), 1891. (Tirage à part, 1892).
- ISAMBERT. — Anciennes lois françaises.
- JOLLY (Louis). — La Fédération, seule forme de la décentralisation dans les démocraties. Réponse au projet de Nancy, 1866.
- KERRIGANT (DE). — La liberté de la France, 1865.
- LABBÉ (J.). — Le manifeste de Nancy et la démocratie, 1865.
- LANFROY. — Etudes et portraits politiques, 1864.
- LA POIX DE FRÉMINVILLE. — Traité du gouvernement des biens et affaires des communautés d'habitants, 1760.

- LARCY (DE). — La décentralisation, de 1789 à 1870 (*Le Correspondant*, avril 1870).
- LEBER. — Histoire critique du pouvoir municipal en France, 1828.
- LEBON (Félix). — De la décentralisation, 1870.
- LE PLAY. — La réforme sociale en France déduite de l'observation comparée des peuples européens, 1864, tome II.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — La commune et le *self-government* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1871.)
- L'administration locale en France et en Angleterre, 1872.
- LUÇAY (DE). — La décentralisation. Etude pour servir à son histoire en France, 1895.
- Les assemblées provinciales sous Louis XVI, 1857.
- LUCHAIRE. — Les communes françaises au temps des Capétiens directs, 1890.
- PANSEY (Henrion DE). — Du pouvoir municipal, 1822.
- PÉNANRUN (DE). — Décentralisation ; le passé, le présent, l'avenir, 1870.
- PERTUSIER (G.). — De la décentralisation et de la brochure de Nancy, 1866.
- PRÉVOST-PARADOL. — La France nouvelle, 1868.
- PROUDHON. — Actes du futur congrès, 1863.
- RAUDOT. — La décentralisation (*Le Correspondant*, novembre 1858, juin 1861).
- RAYNOUARD. — Histoire du droit municipal, 1829.
- RÉMUSAT (DE). — De la centralisation en France (*Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1860.)
- Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1894 et suivantes.
- ROMANET DU CAILLAUD (F.). — De l'autonomie municipale, 1874.
- SAINT-RENÉ TAILLANDIER (Henri). — La réforme municipale en France (*Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1872).
- SAULNIER. — De la centralisation administrative en France, 1833.
- SERRIGNY. — Mémoires sur le régime municipal en France depuis les Romains jusqu'à nos jours, 1861.
- SIMON (Jules). — La liberté politique, 1866.
- STUART-MILL. — Le gouvernement représentatif, 1862.
- TAILLARD. — Mémoires sur l'affranchissement des communes dans le nord de la France, 1837.
- TAINÉ. — Les origines de la France contemporaine. Le régime moderne, 1891, tome I^{er}.

- THIERRY (Augustin). — Lettres sur l'histoire de France, 1827.
— Essai sur l'histoire du Tiers Etat (Tableau de l'ancienne France municipale), 1855.
- THIERS. — Discours parlementaires de M. Thiers, publiés par Calmon, 1879-1889, tome II.
— Histoire du Consulat et de l'Empire, 1845, tome I^{er}.
- TOCQUEVILLE (DE). — De la démocratie en Amérique, 1835, tome I^{er}.
— L'ancien régime et la Révolution, 1860.
- TOULZA (DE). — De l'administration des communes en France. Origine, transformation, état actuel, 1869.
- VAILLANT. — Congrès décentralisateur de Lyon. Nos réserves, 1870.
- VAUTHIER. — Le gouvernement local en Angleterre, 1895.
- VILLÈLE (DE). — Projet d'organisation municipale, départementale et régionale, 1874.
- VIOLLET (Paul). — Histoire des institutions politiques et administratives de la France, 1890.
— Les communes françaises au moyen âge, 1900.
- VIVIEN. — Etudes administratives, 1852, 2^e édition.
- WAUTERS (A.). — Les libertés communales, 1878.
-

TABLE ALPHABÉTIQUE

DES NOMS ET MATIÈRES

A

Administration collective, 43.
Affranchissement des communes, 16.
Agent municipal, 44.
Agentes du pouvoir central, 55.
Alapetite, 113.
Ancienne France, 13.
Angleterre, 19.
Annulations, 47.
Argenson (M^{is} d'), 89.
Arrondissement, 45.
Assemblée constituante, 37.
Assemblées électorales, 45.
Assemblée générale des habitants, 24; — à Reims, 25; — à Rethel, 25; — à Périgueux, Bordeaux, 26; — Rouen, Abbeville, 27; — Senlis, St-Jean-d'Angely, 27.
Assemblées primaires, 45.
Association d'habitants, 20.
Attributions des maires et échevins, 23.
Aucoc, 69, 88, 95, 109, 116.
Aurillac, 33.

B

Babeau, 24, 28.
Barante (de), 95, 105.
Barrot (Odilon), 102.
Barthe-Labastide, 93.

Batbie, 108.
Beaumont (loi de), 16.
Beauquier, 6.
Béchar, 97, 99.
Berthélemy, 10, 20, 33, 36, 39, 67, 68, 72, 83.
Blanc (Louis), 103.
Block (Maurice), 11, 108, 116, 118.
Bonaparte, 55.
Bonvalot, 16.
Boroughs, 19.
Boudenoot, 6, 90, 111.
Budget communal, 49.
Bureau, 40.
Bureaucratie, 12.

C

Calmon, 98.
Capacités, 65.
Cauchiage (droit de), 29.
Centimes additionnels, 50.
Centralisation, 2, 3.
Charles IX, 32.
Charte de 1830, 63.
Chauds fours (surveillance des) 24.
Citoyens actifs, 38.
Cloche, 21.
Coffre aux archives, 21.
Commissaire du Directoire, 48.
Communautés d'habitants, 18, 25.
Communes, 13, 15, 18.

Commune (conseil général de la), 40; — (Procureur de la), 40.
Commune jurée, 17; — (attributions de ses magistrats) 23; — (nomination de ses magistrats), 22; — (ses pouvoirs), 19 et suiv.; — (système financier), 28.
Communier, 17.
Conclusion, 116.
Congrès décentralisateur de Lyon, 105.
Conjuration, 16, 17.
Conseils cantonaux, 6, 90.
— généraux, 12.
— d'arrondissement, 12.
Constituante, 37, 43.
Constitution de l'an III, 44; — (organisation), 44 et suiv.; — (attributions), 46; — (pouvoirs), 46 et suiv.
Constitution du 22 frimaire an VIII, 54.
Constitution républicaine du 4 novembre 1848, 73.
Constitution du 14 janvier 1852, 74.
Consulats, 17.
Convention, 44.
Corbière (de), 93.
Cormenin (de), 98.
Cornet d'Incourt, 94.
Corps d'arts et métiers, 22.
Croissy (de) 110.
Cronier, 93, 94.

D

Décadence des communes, 30.
Décentralisation, 8, 9, 10.
Déconcentration, 10, 74.
Déclarations mensongères, 30.
Décret du 4 août 1789, 37.
— 22 déc. 1789, 38.
— 14 déc. 1789, 38 et suiv.
— 5 mars 1848, 72.
— 3 juillet 1848, 73.

Décret du 2 février 1852, 75.
— 25 mars 1852, 74.
Délégués cantonaux, 12.
Départements (division en) 38, 44.
Dépenses communales, 50.
— facultatives, 70.
— obligatoires, 70.
Deschanel (Paul) 109, 110.
Desjardins, 35.
Dessauret, 95.
Directoire du département, 42.
District, 45.
Doctrines, 89.
Ducrocq, 119.
Dufaure, 100.
Dupin, 95.
Dupont de Nemours, 91.
Dupont-White, 102.
Duvergier, 66, 100.
Duvergier de Hauranne, 94, 95.

E

Échevinage (tribunal de l'), 21.
Échevins, 21.
Édit de 1692, 34.
— 1765, 36.
— 1771, 36.
— 1787, 36.
Empire (second), 74.
Esmein, 18, 21.

F

Ferron (de), 40, 48, 49, 55, 108, 110.
Ferrand (Joseph), 52, 61, 62, 108, 110.
Fiévée, 95.
Finances de la commune jurée, 28.
Fonctionnarisme, 12.
Franchise, 16.
Fustel de Coulanges, 107.

G

Garde des amendes, 23.

Gasquet, 21, 25, 33.
Glasson, 26, 27, 29.
Gratuité, 12, 23.
Guerre (droit de), 20.
Guignard, 114.
Guillaume aux blanches mains, 16.
Guizot, 26, 95, 100, 101.

H-K

Henri IV, 33.
Henrion de Pansey, 95.
Intendant, 34.
Isambert, 32, 34.
Joly (Louis), 105.
Juge de Paix (suppléants de), 12.
Juntas, 7.
Jurés, 21.
Jury, 12.
Justice (droit de) 20.
Kératry, 94.

L

Labbé (J.), 105.
Lanjuinais, 94.
La Poix de Fréminville, 25.
Larcy, 107.
Larnaude, 9, 11, 12, 118, 119.
Larousse, 105.
Leber, 95.
Lebon (Félix), 107.
Législation (droit de), 20.
Le Play, 102.
Leroy-Beaulieu (Paul), 15, 19, 107, 108.
Loi du 21 fructidor an III, 47.
— 15 frimaire an VI, 49.
— 2 frimaire an VII, 50.
— 28 pluviôse an VIII, 58, 59.
— 21 mars 1831, 64.
— 18 juillet 1837, 66.
— 7 juillet 1852, 76.
— 24 juillet 1867, 78.
— 22 juillet 1870, 80.
— 14 avril 1871, 81.

Loppin,

Loi du 20 janvier 1874, 81.
— 12 août 1876, 81.
— 28 mars 1882, 82.
— 5 avril 1884, 82 et suiv.
Louis XIV, 34.
Louis XVI, 35, 92.
Louis XVIII, 62.
Louis Napoléon, 74.
Loyseau, 25.
Luçay (de) 60, 100.
Luchaire, 18, 20, 23 et suiv.
Lyon (congrès décentralisateur de), 105.

M-N

Major, 22.
Marcère (de), 77.
Martignac (projet), 63, 96.
Mayer, 22.
Metz-Noblat (de), 103.
Minage (droits de), 29.
Ministère Clémenceau (déclaration du), 5.
Monnaie (droit de battre), 21.
Moulins (ordonnance de), 32.
Municipalités cantonales, 44.
Nancy (programme de), 103.
Napoléon, 7, 62.
Necker, 92.
Nomination des maires et échevins, 22.
Offices, 34.

P

Pairs, 21.
Paroisses anglaises, 10.
Participation des citoyens aux affaires publiques, 23.
Penanrun, 107.
Perception des tailles, 23.
Pertusier, 105.
Plan de cette étude, 12.

Police, 45.
Premier Consul, 59.
Prévost-Paradol, 106, 107.
Prévôts des marchands, 34.
Procureur de la commune, 40.
Programme de Nancy, 103; — (adhé-
rents au), 104.
Proudhon, 103.

R

Raudot, 101.
Raynouard, 35, 95.
Recettes, 51, 71, 86.
Referendum, 25.
Régime féodal (abolition du), 37.
Répartiteurs, 12.
République de 1848, 72.
— (troisième), 80.
Ressources, 50, 85.
Restauration, 62.
Ribot, 111.
Røederer, 57.
Romanet du Caillaud, 108.
Rouen (charte de), 20.
Roussel (Charles), 57, 58, 64, 70,
75, 77.
Royer-Collard, 94.

S

Saint-Christophe (confrérie de), 24.
Saint-René Taillandier, 107.
Saulnier, 97.

Sceau, 21.
Sceau (droit de), 29.
Seigneurie bourgeoise, 18.
Self-government (définition du),
9 et suiv.
Sénatus-consulte (16 thermidor an
X), 60.
Serment communal, 20.
Siméon (projet), 63, 94.
Simon (Jules), 102.
Substances, 45.
Substitut du procureur de la com-
mune, 40.
Syndic, 25, 34.

T-V

Taille communale, 29.
Taine, 108.
Thierry (Augustin), 17, 24, 26, 95.
Thiers, 53, 54, 97.
Tocqueville (de), 24, 96.
Tournai (charte de), 23.
Tribunaux de commerce, 12.
Turgot, 36, 91.
Tutelle, 8, 42, 51, 69, 71, 83.
Vaillant, 106.
Veilles de nuit, 24.
Vénalité, 34.
Vestry, 10, 11.
Villèle (de), 93.
Villes affranchies, 18.
— de bourgeoisie, 18.
— de prévôté, 18.
Viолlet (Paul), 16, 21.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	5
Définition du <i>self-government</i>	9
Plan de cette étude.	13

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Ancienne France</i>	15
§ 1 ^{er} . — Les communes jurées	15
a) Pouvoirs de la commune jurée	19
b) Nomination et attributions de ses magistrats	21
c) Participation des citoyens aux affaires publiques	23
d) L'assemblée générale des habitants	24
e) Le système financier	28
§ 2. — Décadence des communes	30
CHAPITRE II. — <i>La commune, de 1789 à la Restauration</i>	37
§ 1 ^{er} . — L'Assemblée constituante et les administrations collectives	37
§ 2. — La convention. La constitution de l'an III et les municipalités cantonales	44
§ 3. — L'organisation communale de l'an VIII	54
CHAPITRE III. — <i>La commune, de la Restauration à nos jours</i>	62
§ 1 ^{er} . — La charte de 1814	62
a) La loi de 1831.	63
b) La loi de 1837.	66
§ 2. — L'organisation communale de 1848.	72
§ 3. — Le Second Empire et les lois de 1852, de 1855 et de 1867	74
§ 4. — La Troisième République et les lois de 1871, de 1874, de 1876, de 1882 et 1884	80

